

Unione dei comuni e comune di Castelnovo Garfagnana



L'evoluzione della
protezione civile
italiana.

Castelnovo Garfagnana, 20 marzo 2015

Lorenzo Alessandrini **DPC**

Il primo Avviso alla Popolazione

Una lapide in marmo del XVII secolo, in lingua latina, fu collocata su un muro di Ercolano a monito dei passanti. Fu il primo piano di emergenza?

O POSTERI, O POSTERI
SI TRATTA DI VOI UN GIORNO È LUME ALL'ALTRO
E IL DÌ PRECEDENTE È ESPERIENZA PER IL DÌ CHE SEGUE
ASCOLTATE
VENTI VOLTE DA CHE SPLENDE IL SOLE
SE NON SBAGLIA LA STORIA
ARSE IL VESUVIO
SEMPRE CON STRAGE IMMANE DI CHI A FUGGIR FU LENTO.
AFFINCHÉ DOPO L'ULTIMA CATASTROFE
PIÙ NON VI COLPISCA IO VI AVVISO.
QUESTO MONTE HA PIENO IL SUO INTERNO DI BITUME,
ALLUME, ZOLFO, FERRO, ORO, ARGENTO, NITRO E FONTI D'ACQUA.
PRIMA O POI SI RIACCENDE E CON IL CONTRIBUTO DEL MARE
PRENDE VITA, MA PRIMA GEME TREMA,
SCUOTE IL SUOLO MESCOLA E FUMO
E FIAMME E LAMPI SCUOTE L'ARIA, RIMBOMBA,
TUONA, MUGGISCE, METTE IN FUGA GLI ABITANTI.
TU SCAPPA FINCHÉ PUOI.
ECCO CHE ESPLODE E VOMITA DI FUOCO UN FIUME.
CHE VIEN GIÙ PRECIPITANDO E SBARRA LA FUGA A CHI SI ATTARDA.
SE TI COGLIE È FINITA: SEI MORTO.
SOTTOVALUTATO STERMINÒ GLI INCAUTI
E GLI AVIDI CUI LA CASA
E LE SUPPELLETTILI FURONO PIÙ CARE DELLA VITA STESSA.
MA TU, SE HAI SENNO, DI UN MARMO
CHE TI PARLA ODI LA VOCE
NON TI CURAR DEI LARI, SENZA INDUGI FUGGI.

I problemi dell' intervento centralizzato

I problemi e i limiti degli interventi di protezione civile condotti da fuori non ci sono estranei. Anche noi abbiamo una nostra storia di tragedie



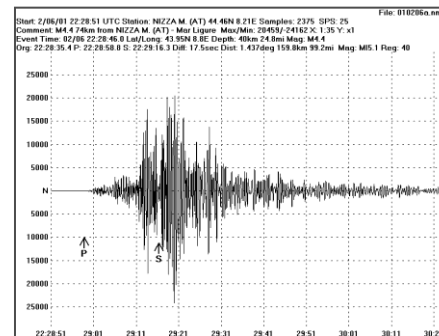
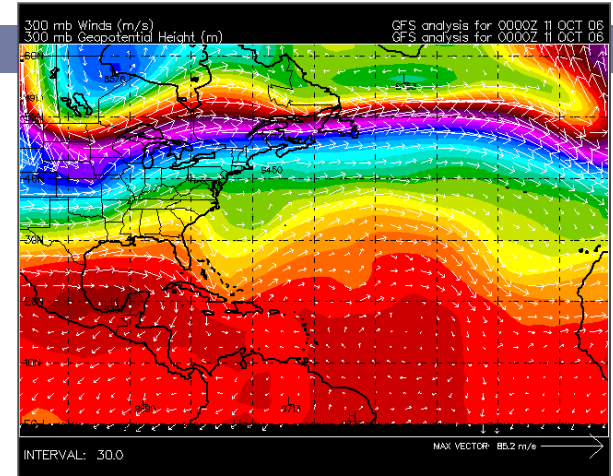
..... ma anche di errori e di polemiche.

Dalla cultura del DAY AFTER ...

Negli ultimi decenni si è cercato di passare progressivamente dalla cultura del “DAY AFTER”



... alla cultura del DAY BEFORE



The City of London is continuously improving its comprehensive plan for dealing with emergencies. Londoners are encouraged to participate in this plan by making their own emergency preparations. During the last few days of any major emergency, City resources will be focused on re-establishing or supporting critical services. It is expected that individuals and families will be able to look after their own needs for a maximum of three days.

TIME TO PREPARE

- Train Derailment
- Blizzard
- Tornado
- Ice Storm
- Flood
- Wind Storm
- Influenza Pandemic
- Airplane Crash
- Lightning Storm
- Fire
- Chemical Spill
- Gas Explosion
- Power Outage
- Drought

Your Role in Dealing with an Emergency
KNOW WHAT TO DO!

Will your family think clearly and logically in a crisis? Not many of us can. Do your clear and logical thinking now when you have time to be thorough.

PREPARE NOW: your best protection in any emergency is knowing what to do.

KNOW WHAT: CAN WEATHER? - become familiar with potential dangers.

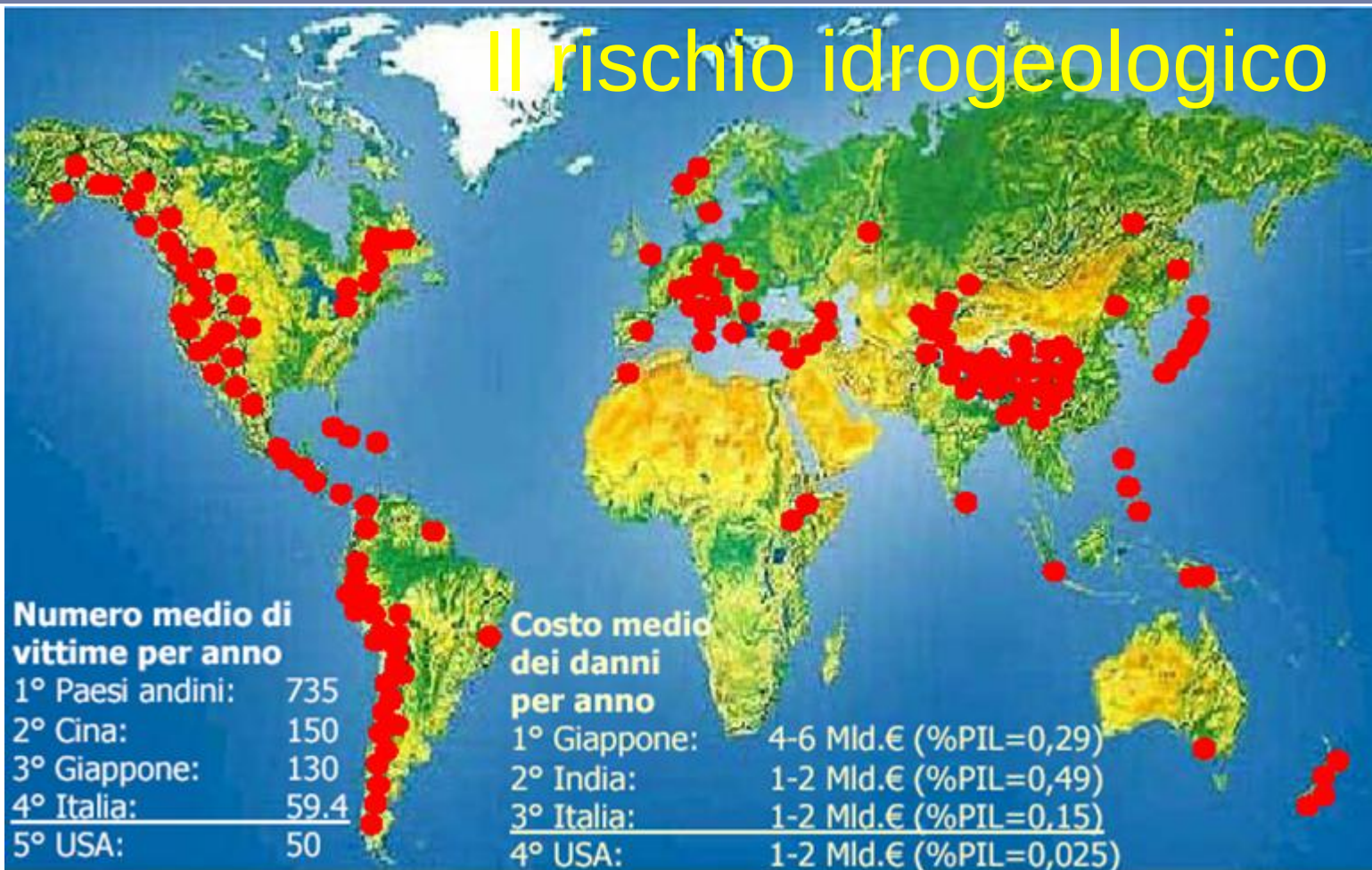
PREPAREMENT STARTS AT 19:00: - board your home. Keep a list of key phone numbers and addresses near your telephone.

Prepare and keep an emergency supply kit in your home and also in your vehicle.



L' Italia: un paese immerso nei rischi

Il rischio idrogeologico



E' cominciato così

La frana di Annibale, 218 A.C.



L'esercito di Annibale nell'attraversamento delle Alpi fu colpito da diverse frane e valanghe che causarono la perdita complessiva di 18.000 uomini, 2.000 cavalli e diversi elefanti. Una delle frane principali, citata da Polibio, è stata localizzata in Val di Susa in Località Ruinas (De Ruine)

E poi

Ercolano, 79 D.C.



Durante la grande eruzione pliniana del Vesuvio una colata di fango e detrito (*lahar*) distrusse Ercolano.

A Pompei ed Ercolano ci furono almeno 2000 morti complessivamente

Vesuvio, 17/12/1631



16 Dicembre: eruzione del Vesuvio

17 Dicembre: lahars catastrofici scesero dal vulcano e un flusso di lava si diresse al mare

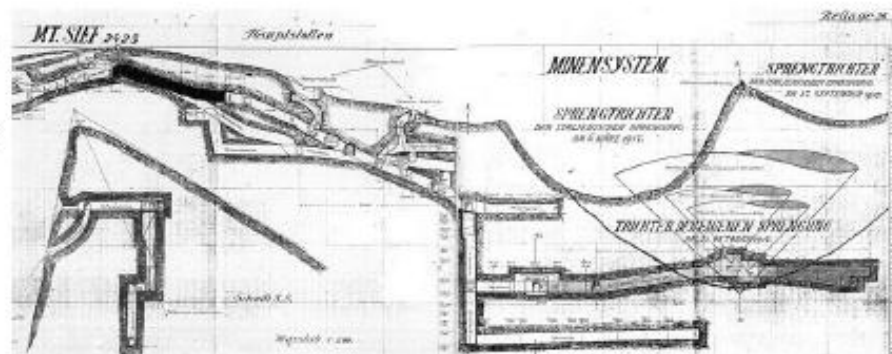
4000 morti

Col di Lana, 17 Aprile 1916

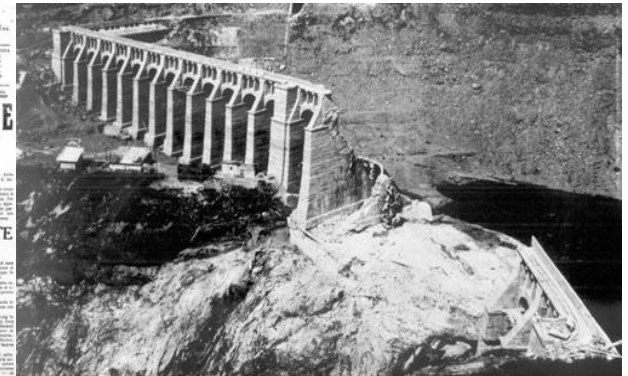


La cima del Col di Lana fu conquistata dagli italiani proprio tramite lo scoppio di una mina, che innescò un crollo di roccia di 5000 m³ causando 110 morti nell'esercito austriaco.

Le perdite totali causate da frane e valanghe, talvolta innescate artificialmente, nella I Guerra Mondiale sono state stimata a oltre 60000.



Diga del GLENO, val di Scalve, 1923



356 vittime

interi paesi distrutti

Disastri italiani

Polesine, 18 novembre 1951

foto Alinari



89 morti

**900 case
distrutte**



**160 mila
evacuati**

Vaiont, 9 Ottobre 1963

Volume: $270 \times 10^6 \text{ m}^3$

Durata: 15 - 30 s

Velocità: 20 - 30 m/s (70 - 110 km/h)

Vittime: 1917

Disastri italiani

Vaiont, 9 Ottobre 1963



1917 VITTIME

Firenze, 4 Novembre 1966



35 vittime
61 dispersi
500 feriti
20.000 senza tetto
1.500 opere d'arte

FRIULI 1976

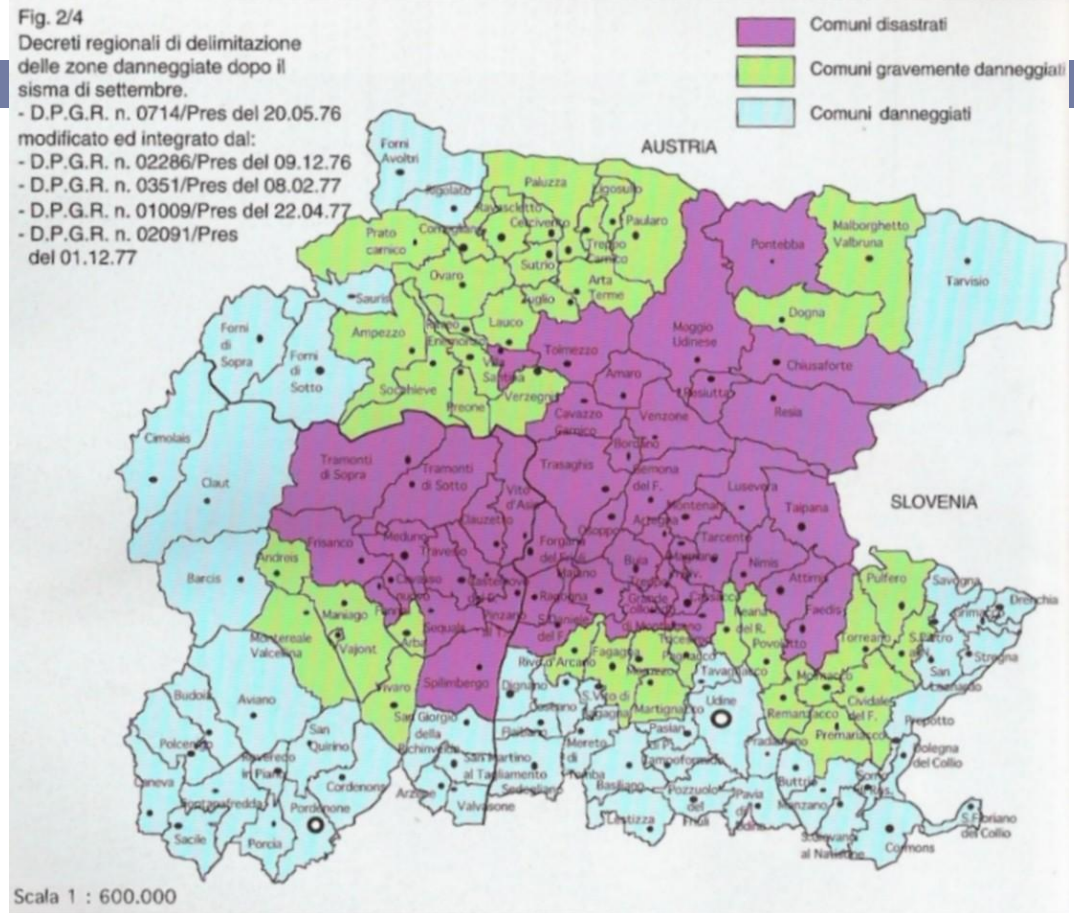
- 137 comuni colpiti
- 993 morti
- 2.600 feriti
- 32.000 edifici distrutti
- 100.000 senza tetto



Distrutti > 80%
104.000 abitanti

Gravemente > 40%
133.000 abitanti

Danneggiati > 5%
361.000 abitanti



Terremoto Friuli 1976



Friuli 1976



Terremoto Friuli, 1976



976 morti

**Decine di
migliaia di
senzatetto**

I numeri del Friuli

FORZE IN CAMPO dopo 24 ore

860 Vigili del fuoco
13.000 Militari
1000 Carabinieri e Polizia
3000 Forze comunali

Nei giorni successivi

1200 Marina e Aeronautica
1650 Forze Armate straniere



Fig. 2/4

Decreti regionali di delimitazione delle zone danneggiate dopo il sisma di settembre.

- D.P.G.R. n. 0714/Pres del 20.05.76

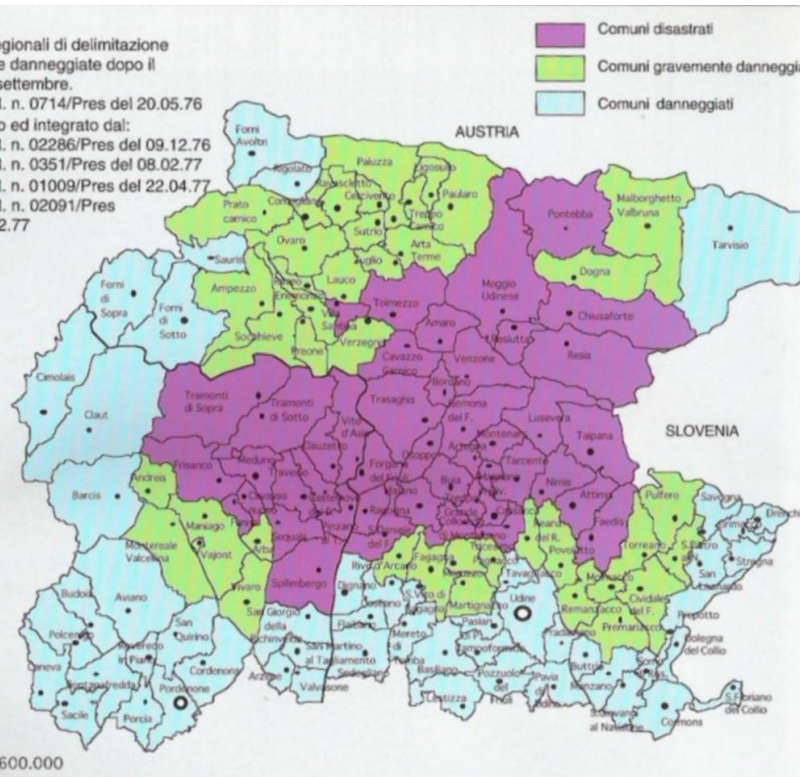
modificato ed integrato dal:

- D.P.G.R. n. 02286/Pres del 09.12.76

- D.P.G.R. n. 0351/Pres del 08.02.77

- D.P.G.R. n. 01009/Pres del 22.04.77

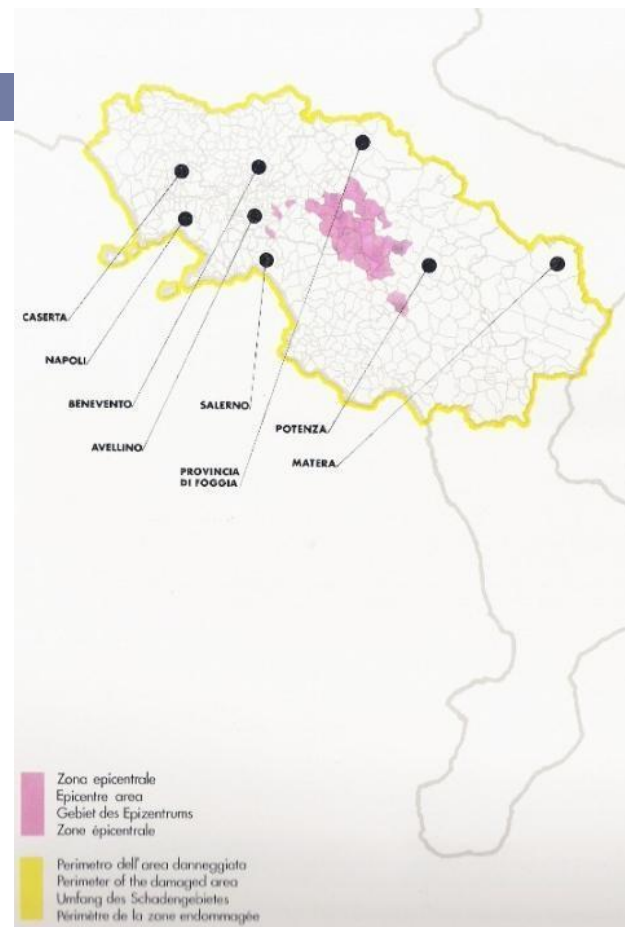
- D.P.G.R. n. 02091/Pres del 01.12.77



Terremoto Campania – Basilicata, 1980

Campania - Basilicata 1980

- 713 comuni colpiti
- 2.788 morti
- 8.850 feriti
- 77.000 edifici distrutti
- 300.000 senza tetto



Terremoto Campania – Basilicata, 1980

Campania Basilicata 1980



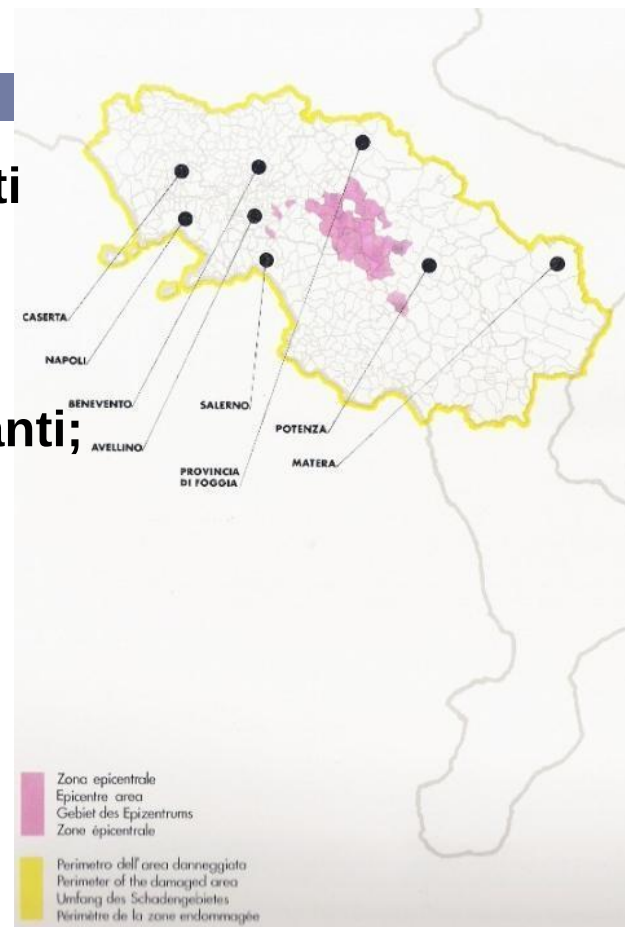
2735 morti

8850 feriti

Decine di migliaia di senzatetto

I numeri della Campania-Basilicata 1980

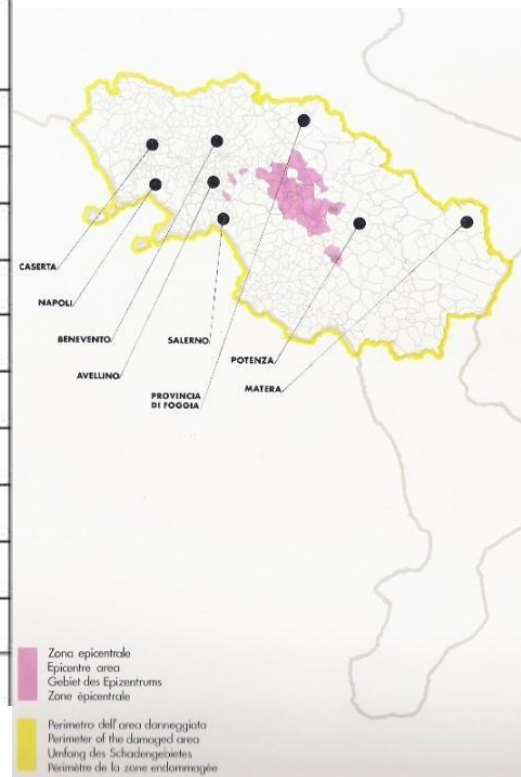
- n. 367 recuperi di animali e seppellimenti di carogne;
- n. 16.795 recuperi di masserizie e valori;
- n. 2.155 rimozioni di macerie;
- n. 6.292 demolizioni di strutture pericolanti;
- n. 501 sgomberi stradali;
- n. 11.909 verifiche di stabilità;
- n. 6.610 operazioni varie.



Terremoto Campania – Basilicata, 1980

I numeri della Campania-Basilicata 1980

	Prime 24 ore	Prime 48 ore	Massimo impegno
ESERCITO	6.350	8.171	19.648
MARINA MILITARE	190	412	2.000
AERONAUTICA MILITARE	2.400	3.300	5.400
CARABINIERI	6.260	6.448	8.929
PUBBLICA SICUREZZA	3.390	4.150	4.311
VIGILI DEL FUOCO	2.665	3.759	4.792
GUARDIA DI FINANZA	612	675	1.217
CORPO FORESTALE			633
UNITA' STRANIERE			983
TOTALE	21.867	26.915	47.943

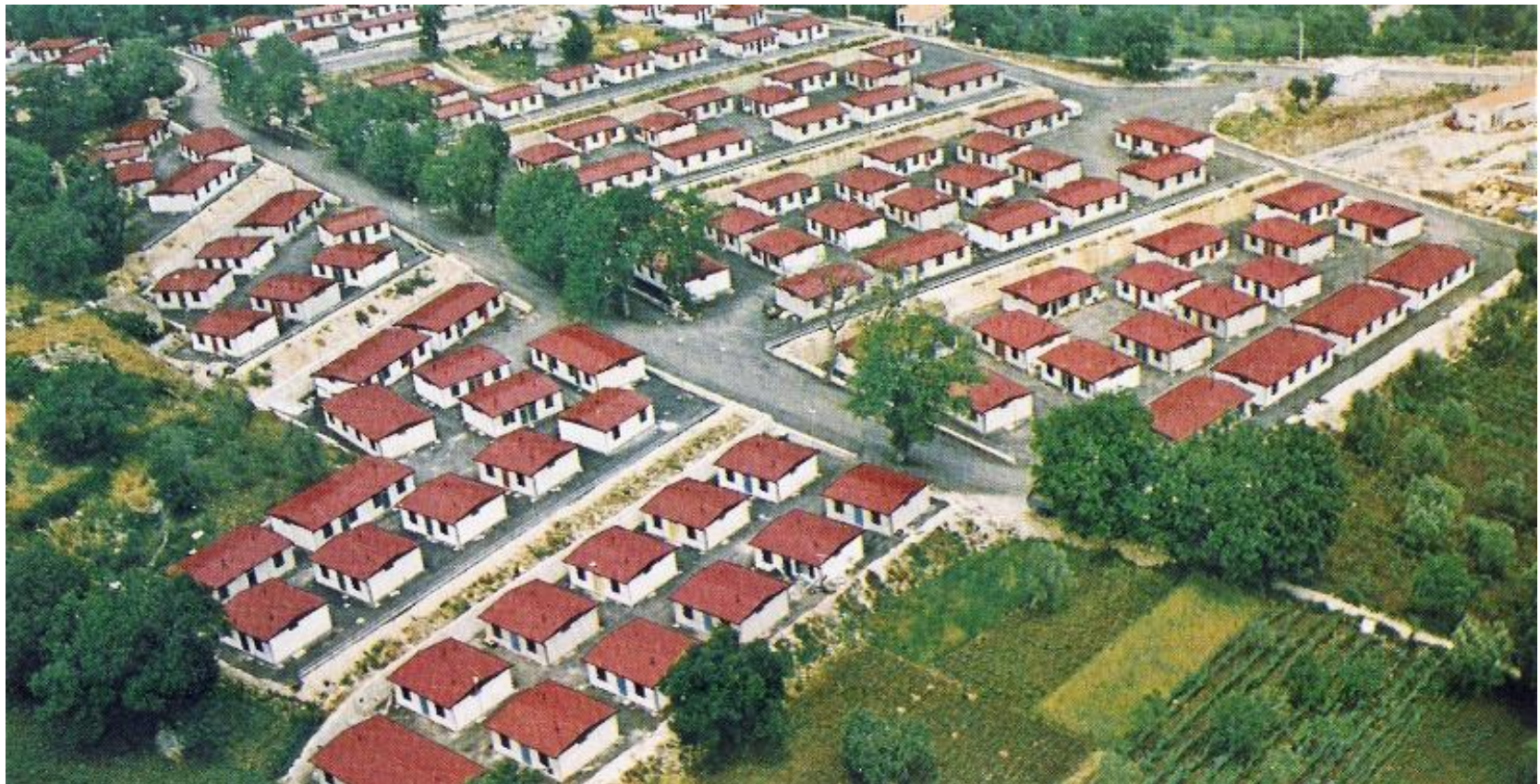


Terremoto Campania – Basilicata, 1980

Buccino



Calabritto



Castelnuovo di Conza



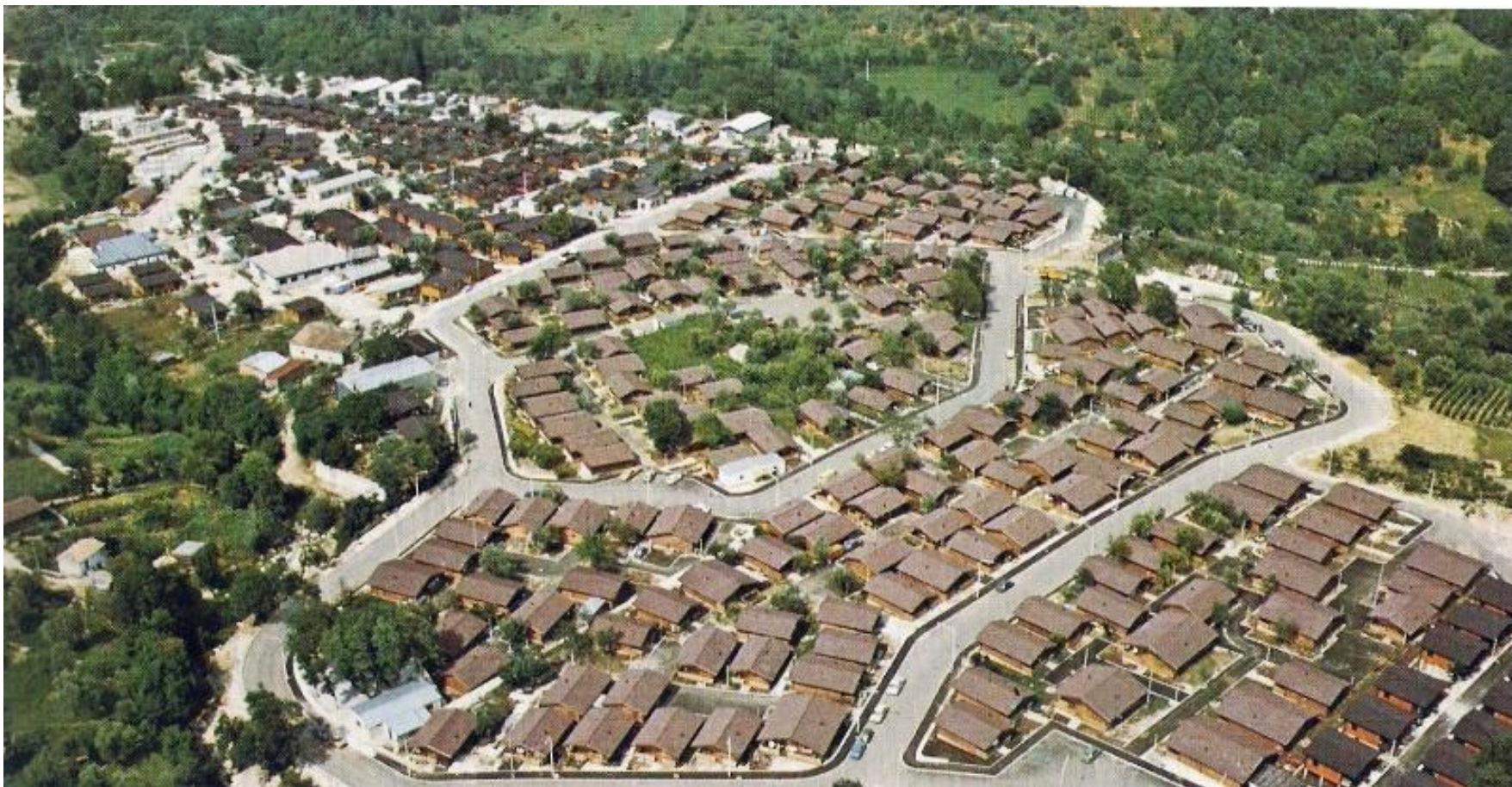
Muro Lucano



Vietri di Potenza



Laviano



Disastri italiani

Vermicino, 1981



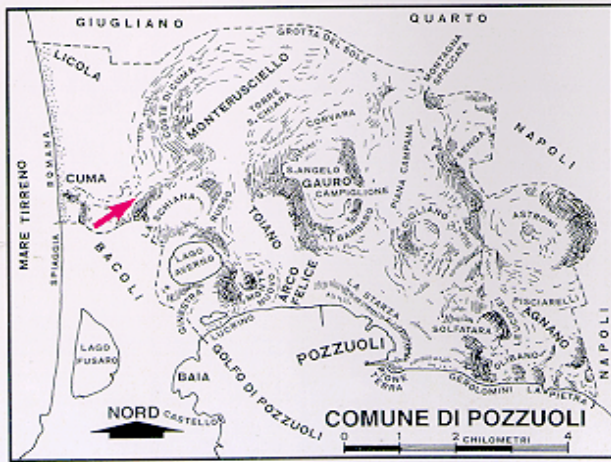
Ma sarà un piccolo episodio di micro – soccorso a cambiare la prospettiva culturale del Paese, a causa di una variabile imprevista.

E' dopo Vermicino che



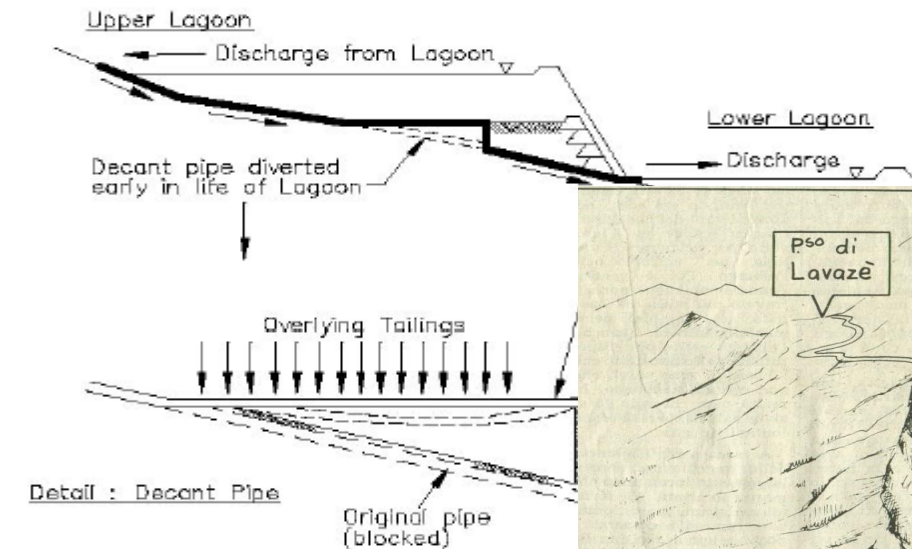
- Siamo nel giugno del 1981. Il Presidente Pertini, già esacerbato dalla vicenda dei primi soccorsi in Irpinia di pochi mesi prima, a seguito del fallimento dell'operazione "Alfredino" in diretta TV, decide che è ora di cambiare metodo, e chiede a Zamberletti, ancora in carica come commissario per il terremoto del 1980, di costituire una stabile "protezione civile".

Monterusciello, 1983

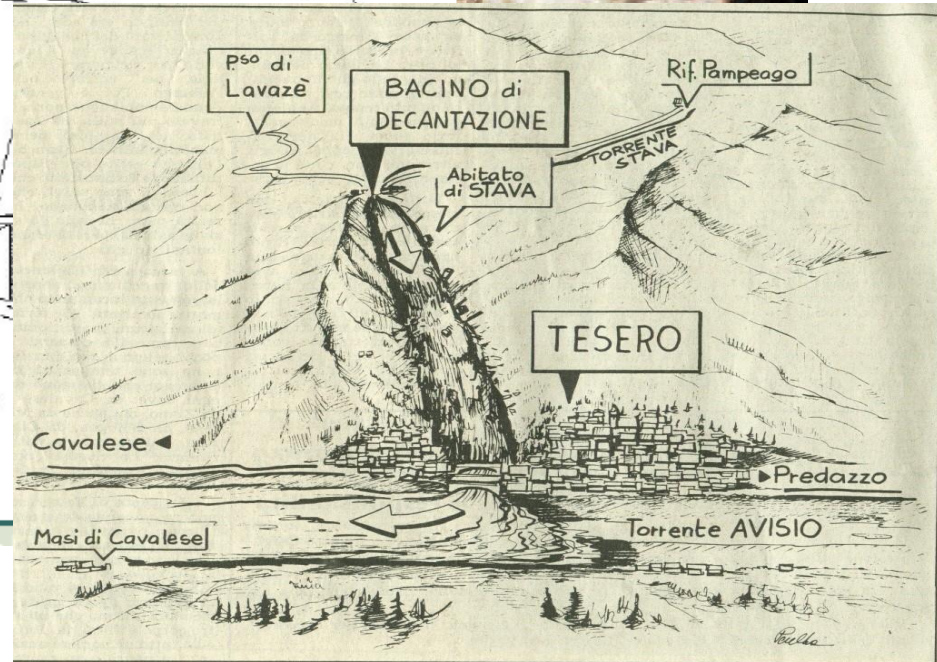


- 20.000 persone evacuate da Pozzuoli per bradisismo.
- 4000 alloggi definitivi con tutti i servizi realizzati in un anno.

Stava, 19 Luglio 1985



STAVA : FAILURE OF DECANT PIPE



24 gennaio. Ore 20,15 - RAI TG2. Allarme terremoto.

*“Il Ministro della protezione Civile, a seguito delle informazioni pervenutegli dalla sezione sismica della Commissione Grandi Rischi e dall ’ istituto nazionale di geofisica, ha disposto lo stato di allerta per alcuni comuni della provincia di Lucca e Modena, **ove esiste la possibilità che si verifichi una scossa tellurica pericolosa entro le prossime 48 ore**. Tutte le forze di protezione civile sono state allertate. ”*



**«Ma non siamo sicuri
che ci sarà la scossa»**

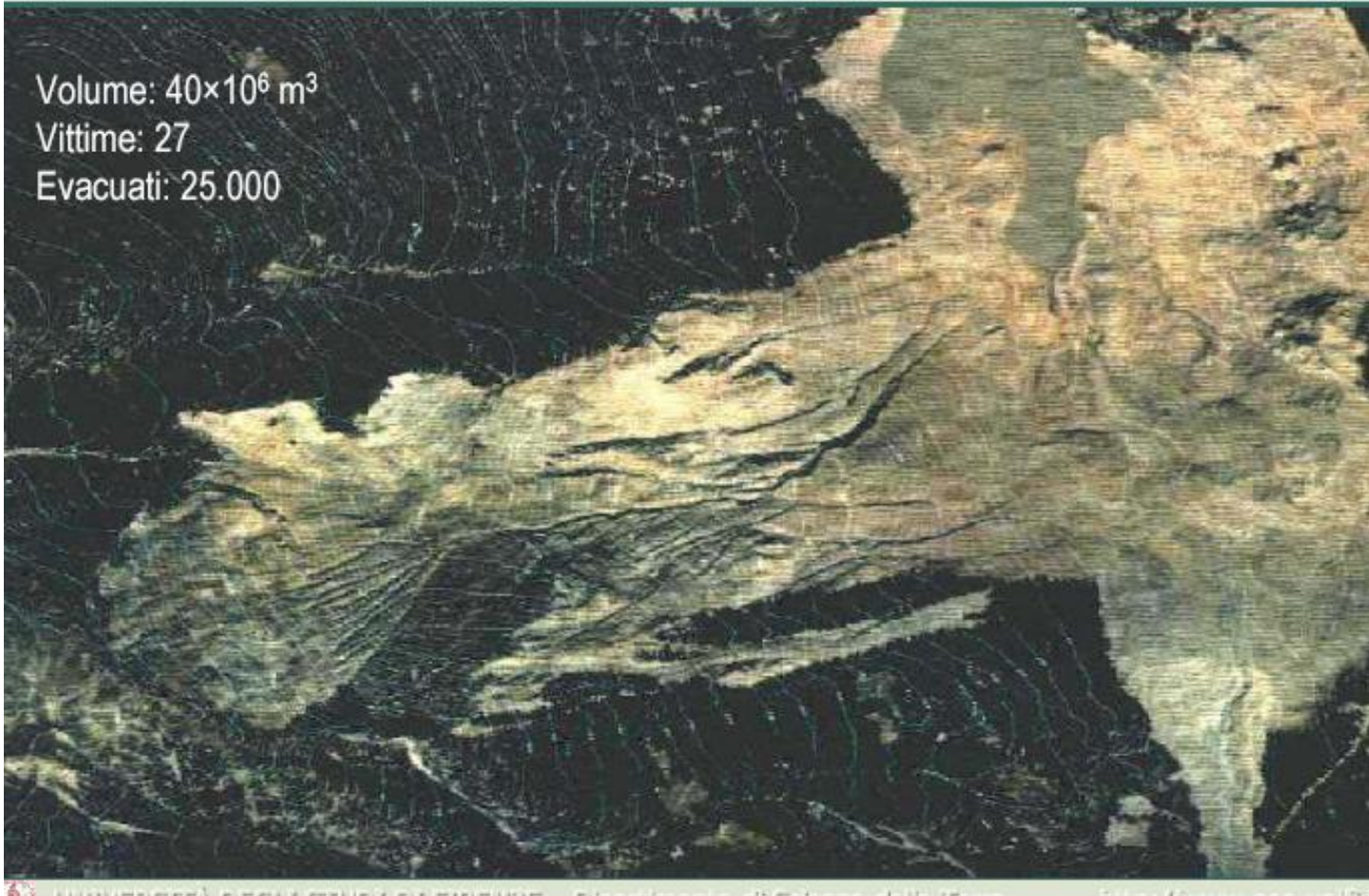
Appello del governo: lasciate le case, c'è pericolo
**Allarme di terremoto
tra Lucca e Modena**

Val di Pola, 28 Luglio 1987

Volume: $40 \times 10^6 \text{ m}^3$

Vittime: 27

Evacuati: 25.000



Disastri italiani : la Val di Pola

FORZE IMPIEGATE

(alle ore 20.00 del 25.7.87)

	UOMINI	ELICOTTERI	AUTO DA RICOGNIZ.	APRIPIS. PALE MEC	NANTANTI	AMBULANZE	POTABILI ZATORI	AUTOCENTRI	GENERATORI (1200 lt)	CUCINE	POMPELOT.
Esercito (Arm.1)	2482	28	119	27	-	10	5	3(a)	20	5	8
Carabinieri (Arm.2)	726	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeronautica	195(b)	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polizia (c)	200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
G. di Finanza (Arm.3)	330	3	-	-	3	-	-	-	-	-	-
Vigili del Fuoco (c)	878	7	36	-	17	-	-	-	-	-	7
		9(d)									
TOTALI	4811	59	155	27	20	10	5	3	20	5	15

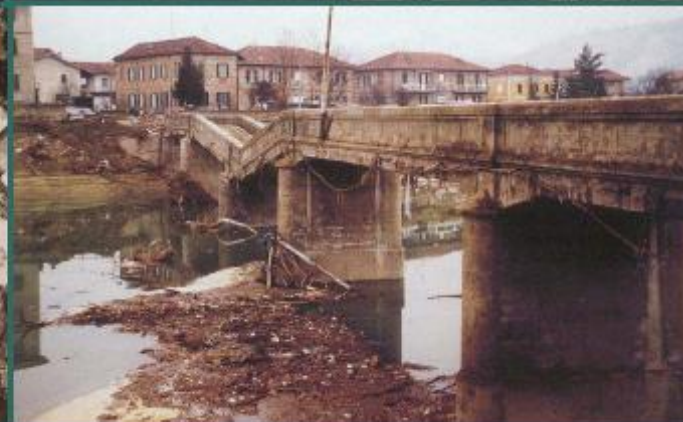
ALLEGATO "A"

Disastri italiani

Piemonte, 2-6 Novembre 1994



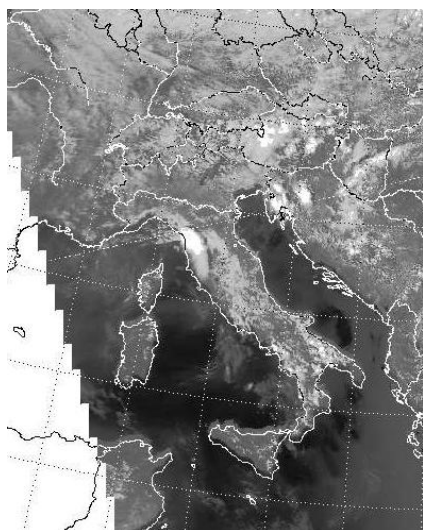
70 morti
36 feriti
2.226 senzatetto
100 ponti danneggiati e 10 distrutti
10.000 disoccupati
25.000 mld di danni



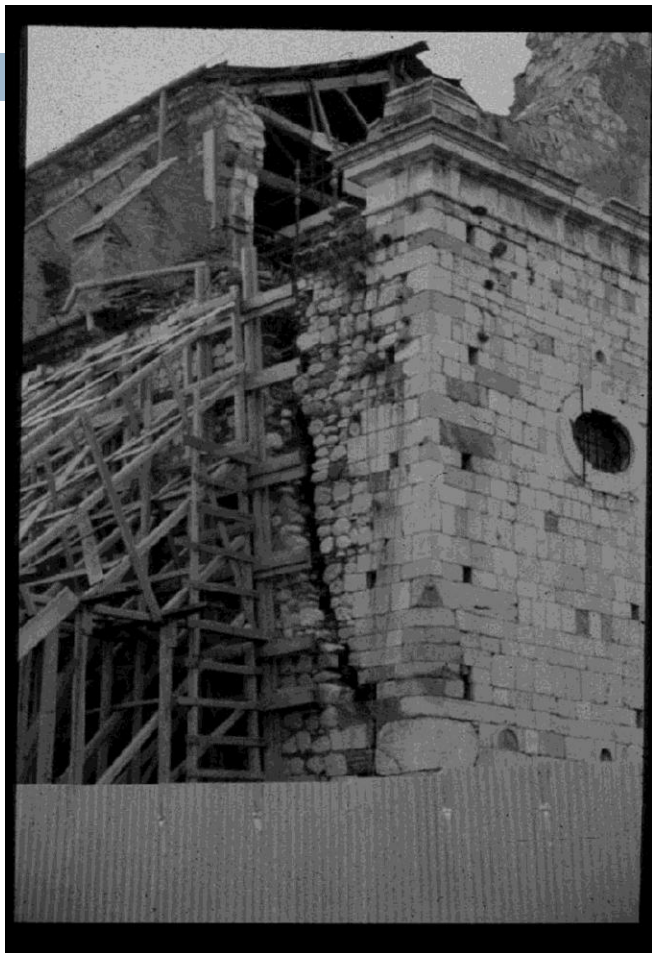
Disastri italiani, nubifragio Alta Versilia 1996



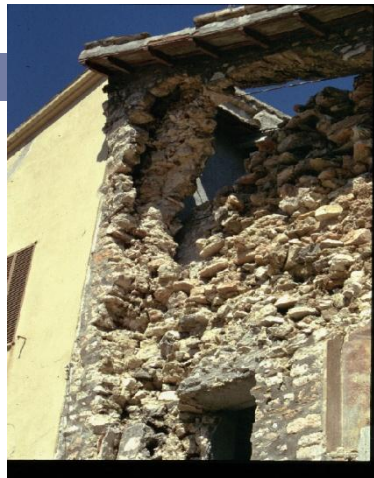
Località	<u>1h</u>	<u>3 h</u>	<u>6 h</u>	<u>12 h</u>	<u>24 h</u>
Pomezzana	158	320	390	474	478
Retignano	78	165	214	387	400
Cervaiole	67	126	182	230	245
Azzano	61	144	183	242	260
Camaiole	27	29	38	47	53



Disastri italiani: Sisma Umbria e Marche, 1997



Estensione enorme



2 regioni colpite



Migliaia di senzatetto



Disastri italiani: Campania, colate di fango 1998



153 morti. Centinaia di senza tetto

Il testo del fax della Regione Campania (arrivato dieci ore dopo il disastro), firmato dall'Assessore, che segnalava l'imminenza dell'alluvione

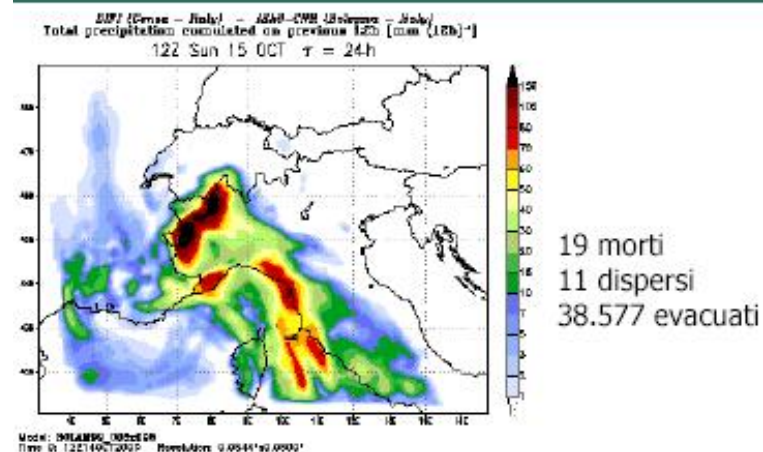
"SEGNALASI CHE LA CONFORMAZIONE OROGRAFICA E LE CARATTERISTICHE GEOAMBIENTALI DEL VOSTRO TERRITORIO COMUNALE IN CONCOMITANZA DI PARTICOLARI EVENTI PIOVOSI IN CORSO IN QUESTE ORE, POSSONO DETERMINARE SITUAZIONI NON PREVEDIBILI DI INSTABILITÀ CON CONSEGUENTI EVENTI FRANOSI CATASTROFICI. TANTO SI COMUNICA AI FINI DELL'ATTIVAZIONE DI OGNI MISURA NECESSARIA ATTA A GARANTIRE LA SALVAGUARDIA DELLA PUBBLICA E PRIVATA INCOLUMITÀ".

Soverato, 8-10 Settembre 2000

12 morti
40 feriti
500 evacuati



Nord Ovest, 13-16 Ottobre 2000



Terremoto Molise, 2002

LA SCUOLA

31 morti



Disastri italiani



La principale differenza con altri paesi? I pompieri.



Abitanti 64.000.000

60.000.000

Pompieri prof. 32.000

27.000

Pompieri vol. 200.000

5.000

Pompieri mil. 10.000

Distribuzione dei VVF in Europa e in Italia

PAESE	sup. Kmq	ab. (migl.)	VVF Volontari	%VVF Volontari	VVF Permanenti	% VVF Permanenti	Totale VVF	ab. x 1 VVF
Lussemburgo	2.586	410	5.952	97	185	3	6234	65
Austria	83.855	8.053	273.500	96	11.500	4	285.096	28
Svizzera	41.293	7.040	195.300	93	14.700	7	210.093	33
Ungheria	93.030	10.225	90.200	91	8940	9	99.231	103
Germania	357.868	81.642	1.170.000	88	159.700	12	1.329.788	61
Francia	543.965	58.143	206.400	86	36.600	14	243.086	239
Islanda	102.820	269	1.145	85	203	15	1.433	187
Romania	237.500	22.680	220.000	80	55.000	20	275.080	82
Polonia	312.683	38.588	591.000	76	187.000	24	778.076	49
Belgio	30.520	10.113	11.593	54	9.876	46	21.523	469
Paesi Bassi	41.526	15.451	22.477	52	20.744	48	43.273	357
Portogallo	91.985	10.797	12.765	37	21.723	63	34.525	312
Italia	301.245	57.187	6.000	19	25.000	81	31.019	1843

ORGANICO DEI	TOTALE	SERVITI IN TEMPI UTILI	NON SERVITI IN TEMPI UTILI
POPOLAZIONE	57.268.578	46.087.754	11.210.701
N. COMUNI	8.104	4.342	3.762
SUPERFICIE (Kmq)	301.000	149.667	151.332

L'evoluzione degli organi di Protezione Civile

1981: La competenza è affidata ai prefetti



- Con il terremoto dell' Irpinia ci si interroga sulle differenze rispetto al Friuli.
- Il legislatore corre ai ripari con il DPR 66/81.
- Si teorizzano il COM e il CCS.
- Si individua nel prefetto il ruolo ed il soggetto ideali.
- L' Italia viene divisa in 100 caselle uguali [le prefetture] per garantire la stessa qualità di intervento in ogni regione.
- Le Prefetture costituiranno per 20 anni il presidio locale di riferimento per la protezione civile.



1982: nasce la Protezione Civile



ZAMBERLETTI fonda la protezione civile

Il disegno di legge della 225/92, presentato nel **1982** e approvato dopo 10 anni di dibattito, contiene **tre** intuizioni di importanza storica, che rivoluzionano l'impianto filosofico della protezione civile italiana.

1

Il sistema di Protezione Civile deve essere **preesistente** all'evento, non formarsi in corsa

2

Il primo presidio territoriale di Protezione Civile va individuato nel **comune**

3

Occorre coinvolgere e valorizzare il **volontariato** organizzato

Nel 1982 nasce anche il Dipartimento della Protezione Civile.
Gli effetti si vedono subito.



Cosa è la nuova Protezione Civile?

- Per la prima volta la legge n. **225/1992** definisce un concetto di protezione civile che non si limita a fronteggiare le conseguenze di situazioni di emergenza, ma comprende attività di previsione e prevenzione.
- Scopo della Protezione Civile diviene quello di **tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente** dai danni derivanti dalle calamità naturali o da quelle causate dall'uomo. Sue specifiche attività sono

previsione

soccorso



prevenzione

superamento

- La carenza di qualcuna di questa componenti può risultare determinante per il successo o l'insuccesso



Il coordinamento del “sistema complesso”

73

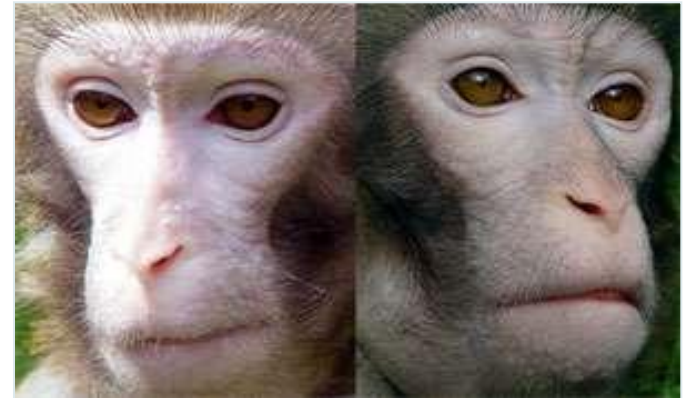
Il coordinamento e' sempre stato un problema di noi italiani.

Coordinamento significa armonizzare insieme le abilità di ciascun operatore dell'emergenza.

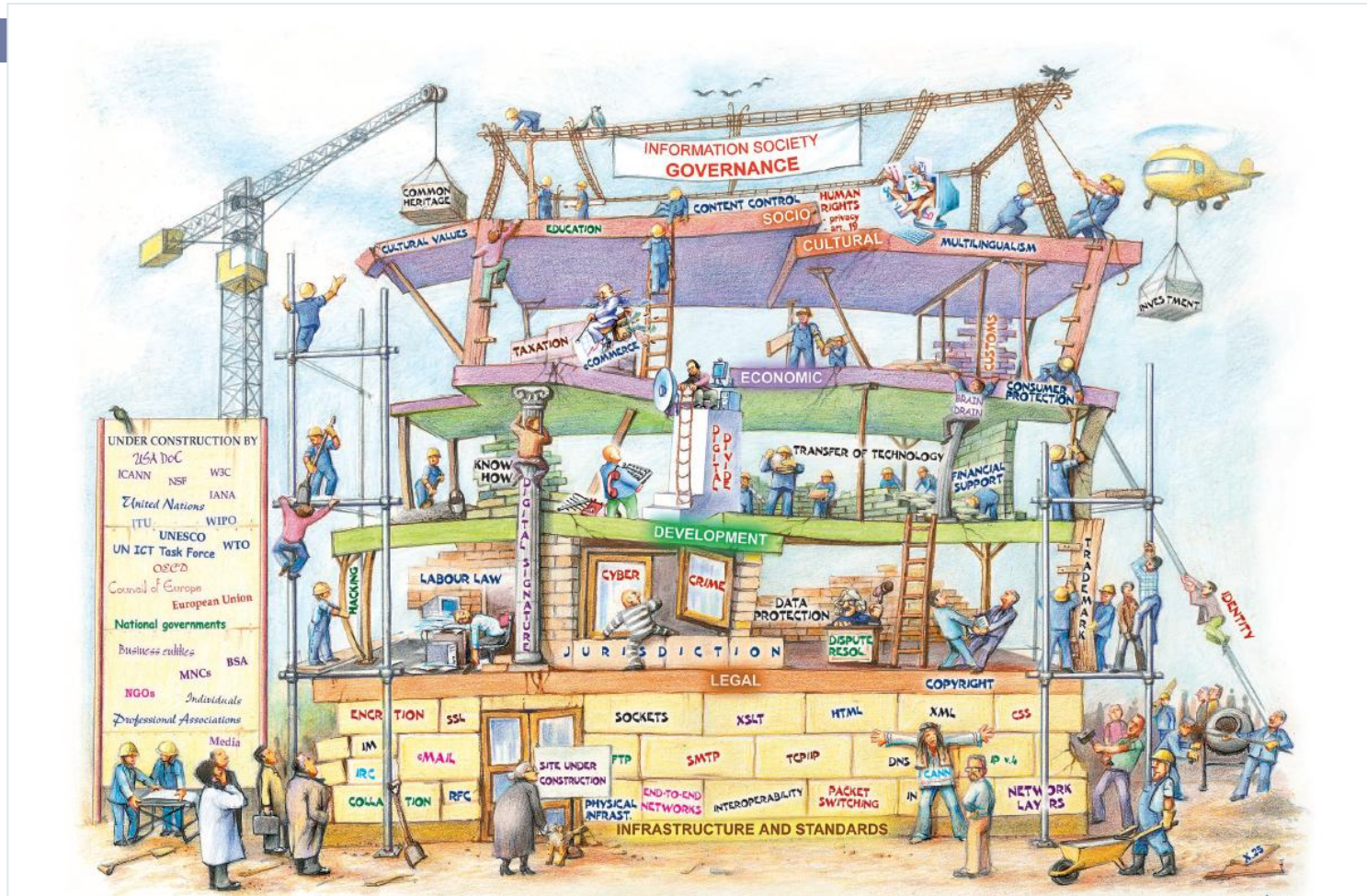
Occorrono per questo “disponibilità” e “addestramento”.

La psicologia ci insegna che se proviamo a far alzare un peso a due scimmie assieme: non ci riusciranno, perché non possiedono la capacità di coordinare tra loro i rispettivi movimenti.

Molti nostri insuccessi del passato portano questo marchio.

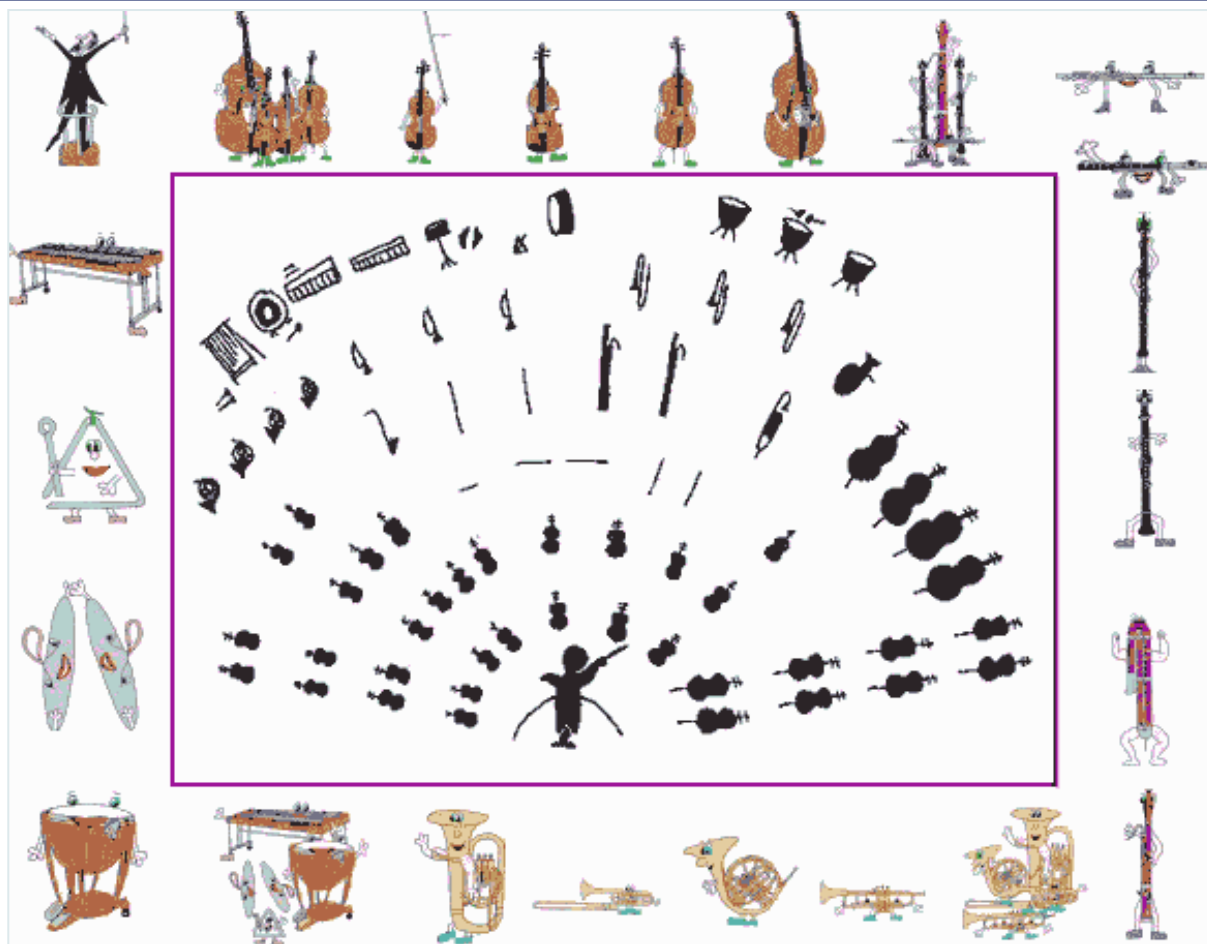


Il “sistema complesso”



Il “sistema complesso”

Un'orchestra in cui ognuno ha una parte e con un direttore a capo



Chi “fa” la protezione civile? Legge 225/92 – art. 6

PROVVEDONO

Stato

Regioni

Province

Comuni

Comunità Montane

CONCORRONO

Tutti gli altri



Come fanno gli altri ?

SPAGNA

Ley 21.1.1985

1. La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la **protección y socorro de personas y bienes** en los casos en que dichas situaciones se produzcan.

FRANCE

Loi no 87-565 du 22 juillet 1987

La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la **protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.**

ITALIA

Legge 24.2.1992 n. 225

1. E' istituito il Servizio nazionale della protezione civile al fine di **tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.**

Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi di cui all'articolo

CONCETTO DI “SERVIZIO”



La legge n. **225/1992** non si limita a intuire un sistema, ma lo inquadra organizzativamente come **SERVIZIO**, per non restare una attività “statale” fra le tante esistenti.

Infatti “un’*amministrazione pubblica organizzata per ministeri non “eroga servizi” ma “svolge funzioni statali”*. Un’*organizzazione per servizi non si prefigge di monopolizzare la produzione e l’erogazione dei servizi stessi, ma di renderla possibile, raccordando tutte le strutture pubbliche (aziende, enti, istituti, agenzie) e private per rispondere qualitativamente e quantitativamente alla domanda sociale*” (R. Di Passio).

La legge 225: quali le caratteristiche più importanti?

- Art. 1 Definizione di “servizio nazionale della protezione civile”
- Art. 2 Definizione di “evento”
- Art. 5 Stato di emergenza e potere di ordinanza
- Art. 6 Componenti della protezione civile
- Art. 9 Commissione Nazionale Grandi Rischi
- Art. 10 Comitato Operativo
- Art. 11 Le strutture operative della protezione civile
- Art. 12 Le regioni
- Art. 13 La Provincia (La Regione nella Valle d’ Aosta - Art. 16)
- Art. 14 Il Prefetto (Il Presidente Regionale nella valle d’ Aosta) - Art. 16)
- Art. 15 Il Sindaco
- Art. 18 Il ruolo del volontariato
- Art. 19 Uso del fondo della protezione civile

Quanti sono i tipi di evento previsti dalla legge?

Legge 24.2.1992 n. 225 – Articolo 2

- a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti **in via ordinaria**;
- b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti **in via ordinaria**;
- c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e **poteri straordinari**.



E poi

Le strutture operative in Italia – Art. 11 Legge 225/92

- a) il Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale componente fondamentale della protezione civile
- b) le Forze armate;
- c) le Forze di polizia (CC, PS, GdF.);
- d) il Corpo forestale dello Stato;
- e) i Servizi tecnici nazionali;
- f) i gruppi nazionali di ricerca scientifica
- g) l'Istituto nazionale di geofisica ed altre istituzioni di ricerca;
- h) la Croce rossa italiana;
- i) le strutture del Servizio sanitario nazionale;
- j) le organizzazioni di volontariato;
- l) il Corpo nazionale soccorso alpino – CNSA (CAI).



Organizzazione dello Stato dopo l'istituzione del Ministro per il coordinamento della protezione civile, nel 1982

LIVELLO NAZIONALE

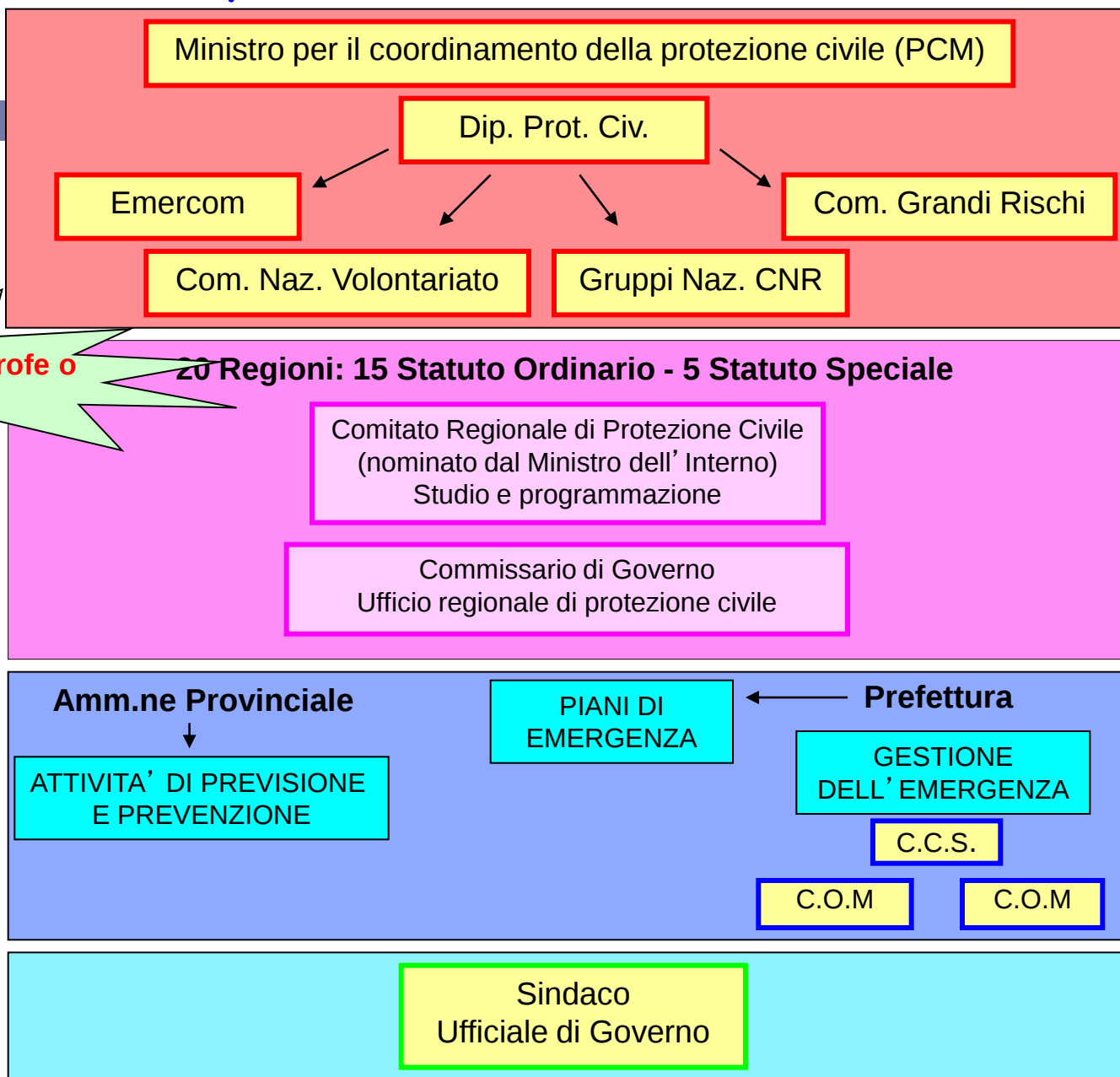


**dichiarazione di catastrofe o
calamità naturale**

LIVELLO REGIONALE

LIVELLO PROVINCIALE

LIVELLO COMUNALE



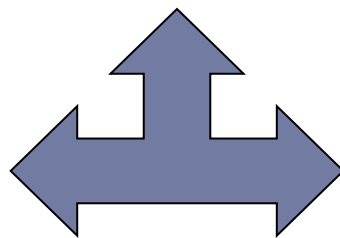
La struttura del servizio nazionale – Legge 225/92

Artt. 9-10-11

Dipartimento della Protezione Civile

Commissione
Grandi Rischi

Comunità Scientifica
nazionale ed
internazionale



Comitato Operativo



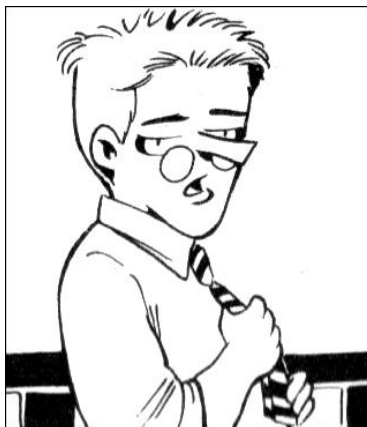
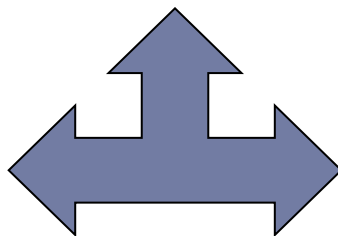
Strutture
Operative

La struttura del servizio comunale

Servizio Comunale di Protezione Civile

Uffici e servizi
tecnici comunali

Gruppo di lavoro
tecnico - Scientifico



SINDACO

Centro Operativo
Comunale (COC)

Strutture
Operative Locali

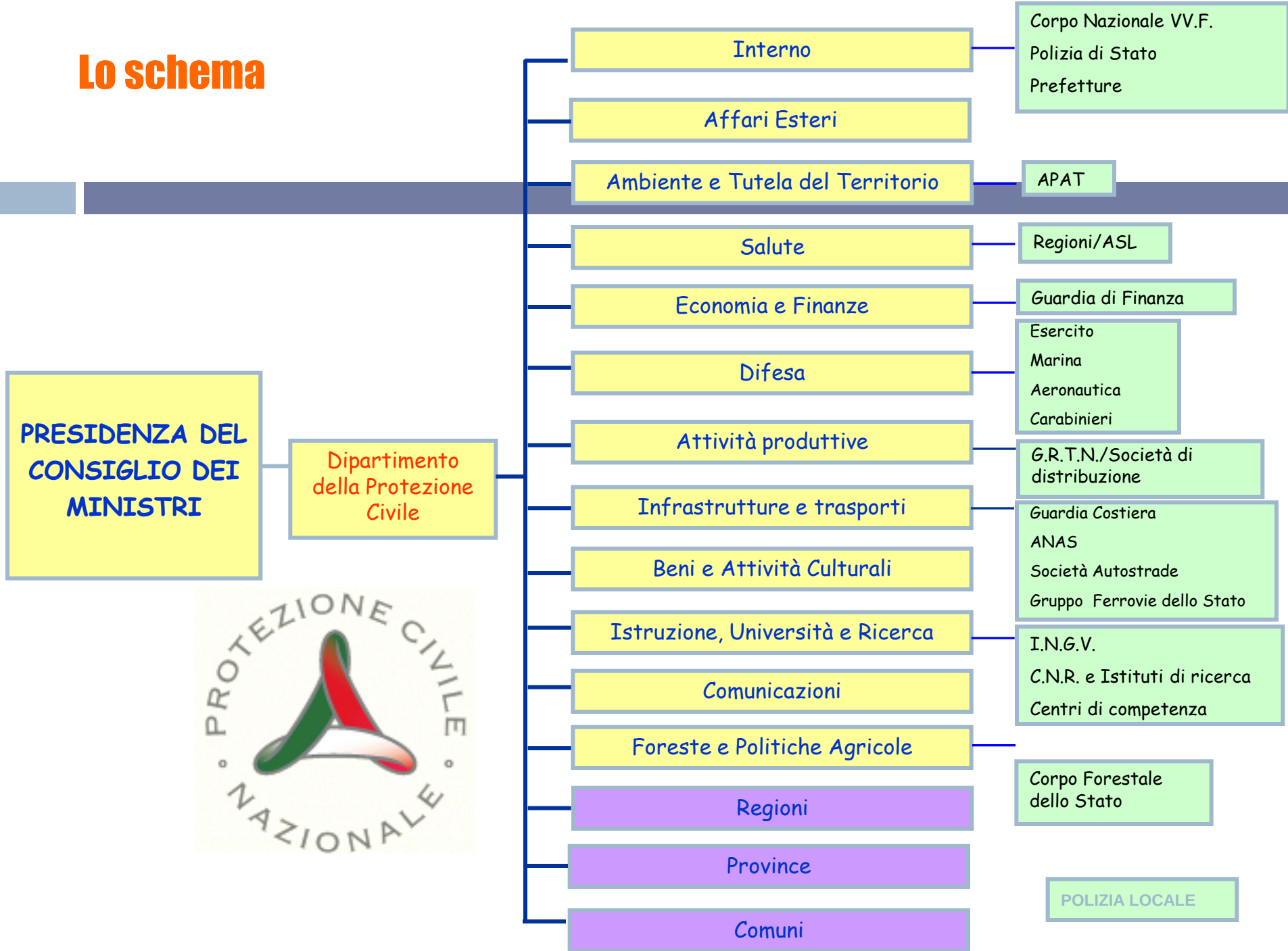


La Commissione Nazionale Grandi Rischi

Costituisce la “mente” consultiva del Presidente del Consiglio in vista delle decisioni operative. Assiste il Capo del Dipartimento nelle sue decisioni. (Ultima riorganizzazione : DPCM 3 aprile 2006)



Lo schema



Il sistema nel tempo ordinario

Attività di previsione e prevenzione

Dipartimento
della
Protezione
Civile

INDIRIZZO E
COORDINAMENTO

GESTIONE

Regioni

Regioni

Regioni

Province

Province

Province

Comuni

Comuni

Comuni

Regioni

Regioni

Regioni

Province

Province

Province

Comuni

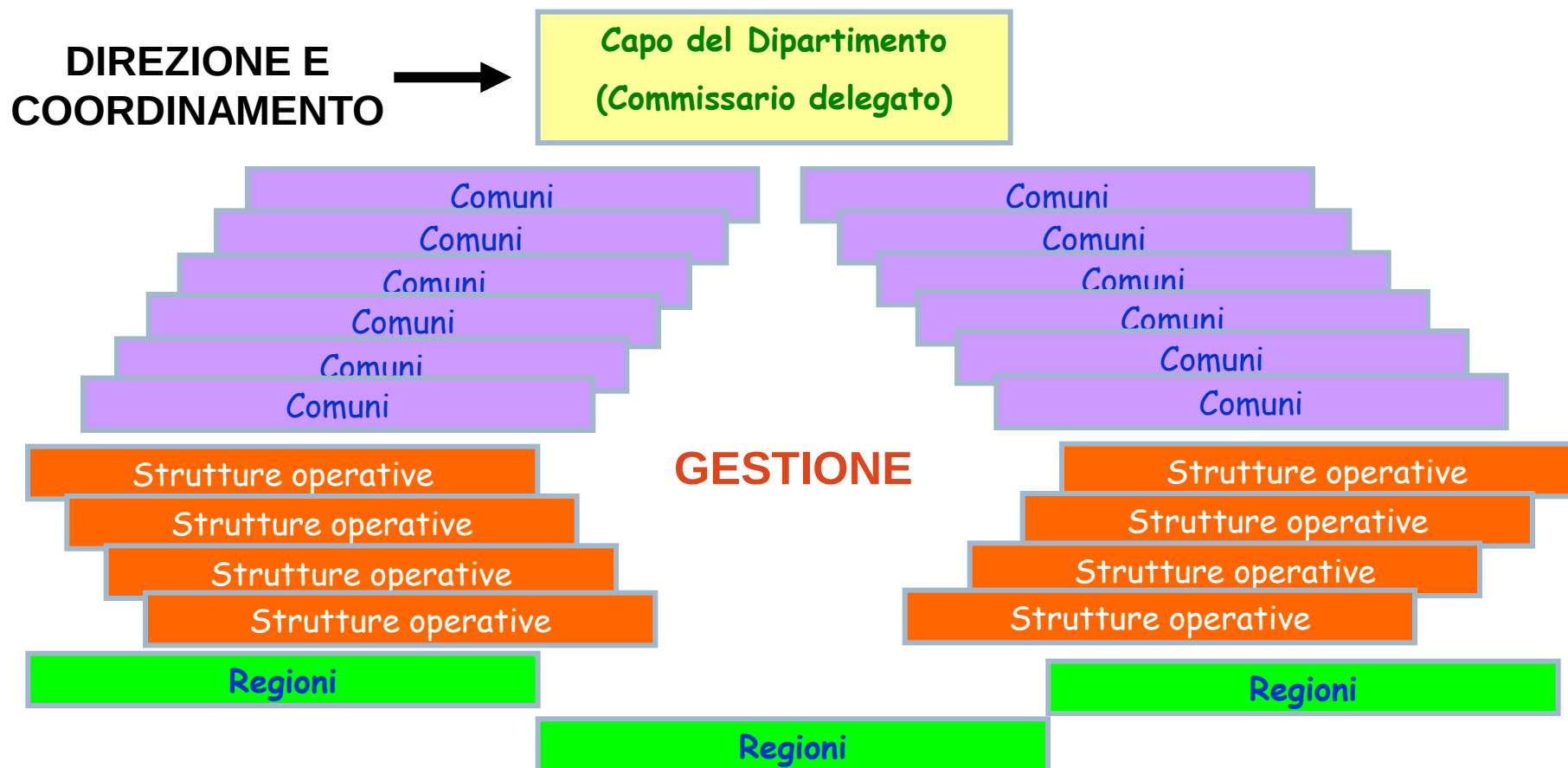
Comuni

Comuni

Normativa: Leggi nazionale e regionali, direttive

Il sistema nel tempo dell' emergenza

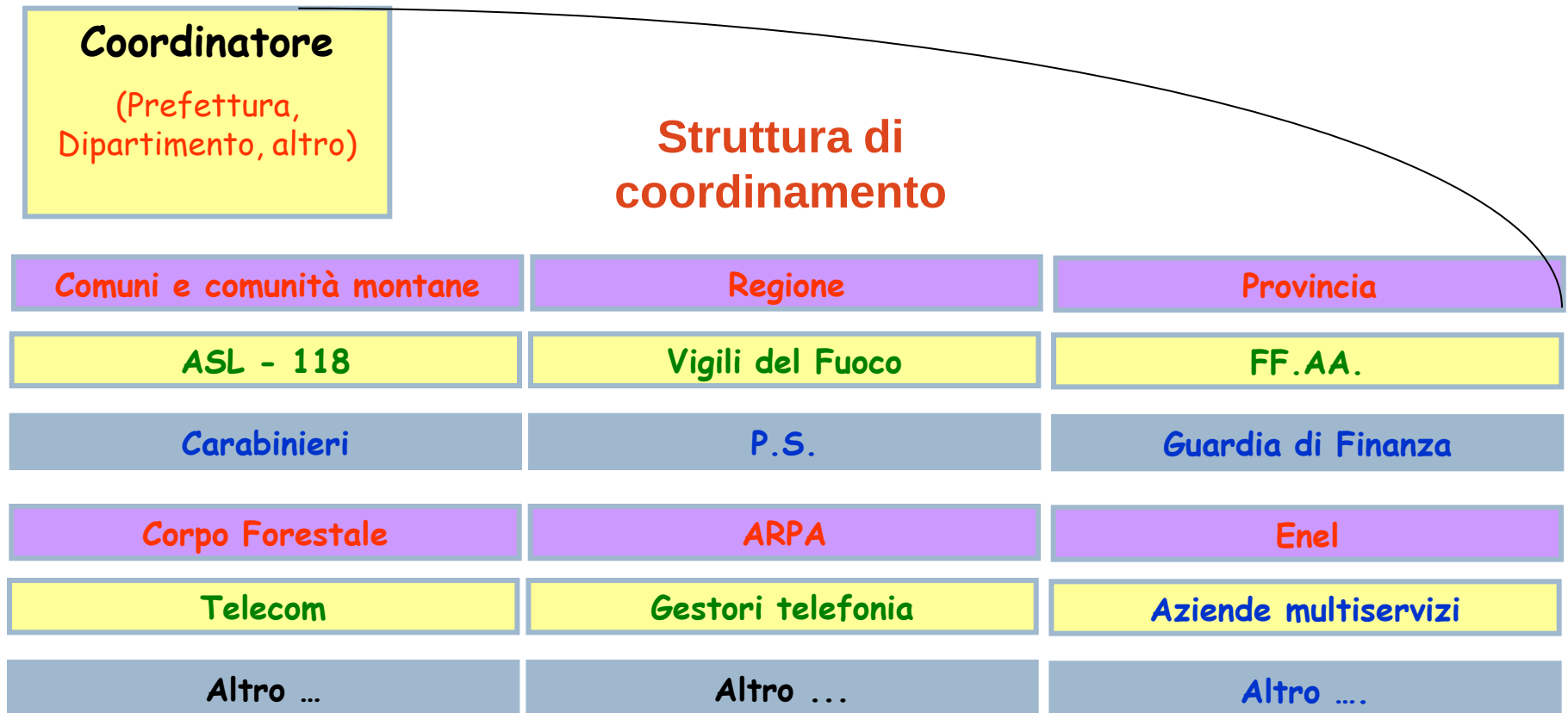
Attività di soccorso



Normativa: decretazione d' urgenza e ordinanze P.C.M

La struttura di soccorso locale (“ per AMMINISTRAZIONI”)

Il C.O.M. e il C.C.S.



Normativa: DPR 66/81 e leggi regionali

Il sistema nel tempo post emergenza

Attività di superamento e ricostruzione

REGIONE

**INDIRIZZO E
COORDINAMENTO**

GESTIONE

Comuni

Comuni

Comuni

Province

Province

Province

Enti territoriali

Enti territoriali

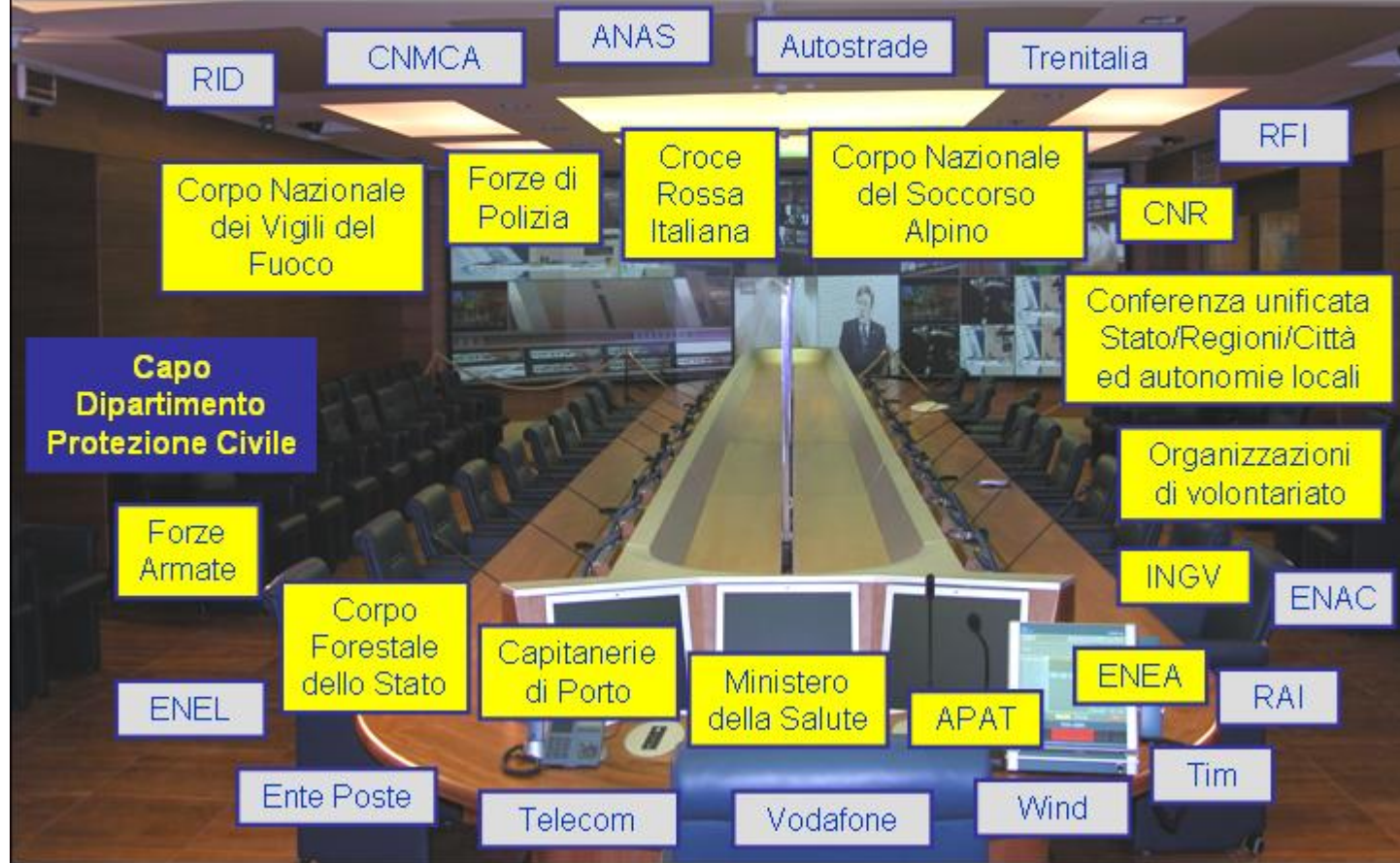
Enti territoriali

Normativa: Leggi e ordinanze P.C.M

Il comitato operativo

Comitato Operativo della Protezione Civile

Si riunisce presso il Dipartimento della Protezione Civile e assicura la direzione unitaria ed il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati al soccorso. (art. 1 DPCM 21 novembre 2006)

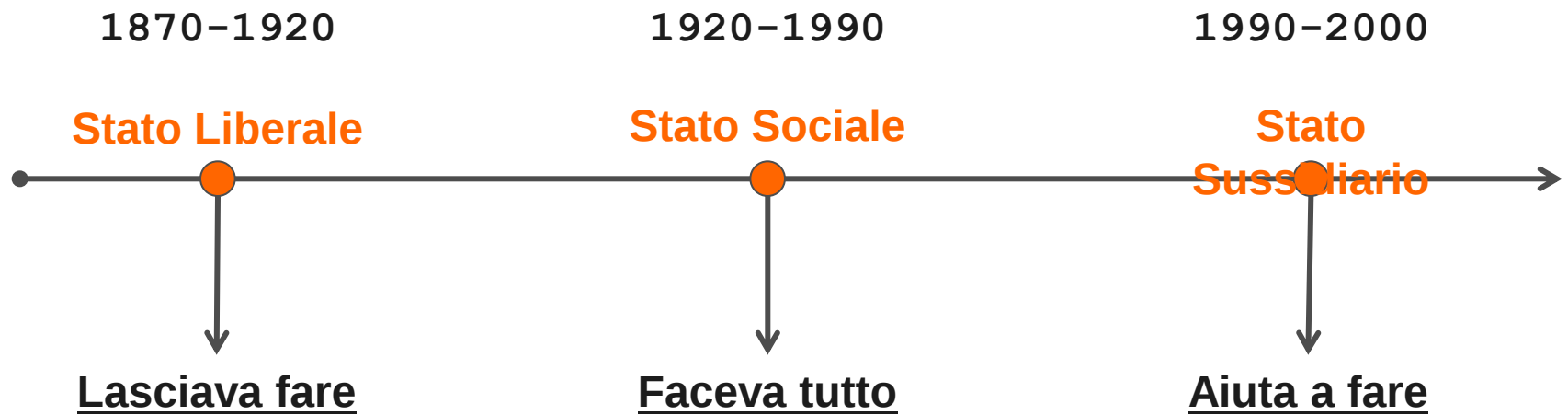


Cosa chiedono i cittadini alla pubblica amministrazione ?

Dal dopoguerra ad oggi



Lo sviluppo istituzionale italiano dell' ultimo secolo



Definiamo la sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà sta a significare che le responsabilità pubbliche devono essere attribuite all' autorità territorialmente più vicina ai cittadini interessati.

Lo Stato deve intervenire solo dove e quando le Regioni e gli Enti locali (sussidiarietà verticale) oppure le famiglie e le associazioni (sussidiarietà orizzontale) non riescono assolutamente a provvedere.

Il termine deriva dal latino “*subsidium afferre*”, cioè *portare aiuto*. Nella terminologia militare romana, le “*subsidiariae cohortes*” erano le seconde linee di combattimento, le truppe di riserva, costituite da schiavi e liberti, che andavano ad affiancare per sostenerla la “*prima acies*”, la prima linea che era composta da “cittadini” romani.

Definire la protezione civile.

- La protezione civile è una funzione pubblica, o meglio, una **funzione dei pubblici poteri** finalizzata alla salvaguardia dell'equilibrio esistente tra popolazione e territorio da "possibili perturbazioni". Se manca la fondamentale relazione tra gruppo sociale e territorio, non si parla di protezione civile.

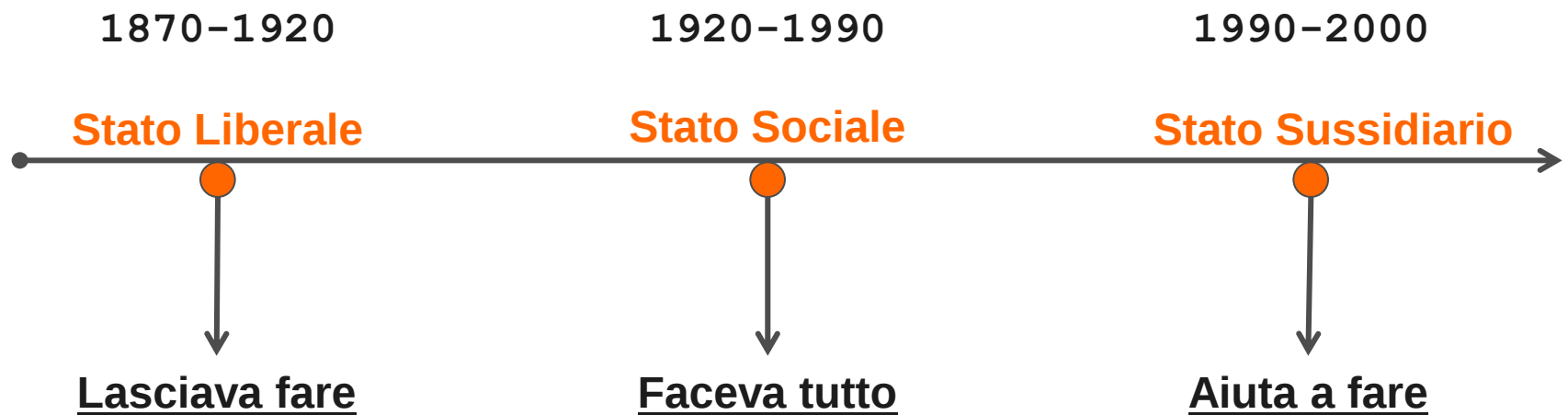


Regioni, Autonomie Locali ed Enti Territoriali



E il servizio nazionale intende valorizzare soprattutto i livelli territoriali, con particolare riferimento alle regioni e alle autonomie locali, alle quali, secondo il medesimo principio del “servizio” sono stati assegnati la gran parte dei compiti e delle responsabilità.

LE CAUSE STORICHE



Lo sviluppo istituzionale italiano dell'ultimo secolo

Negli anni 90, anche grazie all'integrazione europea, si riafferma

Il Principio di Sussidiarietà

Desunto dalla Dottrina Sociale della Chiesa, nasce nel 1931 con Papa Pio XI, il quale nell'Enciclica "Quadragesimo Anno" scrive:

"Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che nelle minori e inferiori comunità si può fare".



Il Principio di sussidiarietà nella funzione amministrativa

Il principio di **“Sussidiarietà”** consiste in un sistema di ripartizione delle competenze secondo cui **determinati obiettivi** possono essere più facilmente realizzati a livello locale che non centrale, seguendo un preciso ordine gerarchico **inverso**.

Le **“individuate” competenze** vanno, per questo, attribuite prima ai **Comuni**, quindi alle **Province** (tradizionalmente definite **Enti Intermedi**), poi alle **Regioni** ed infine allo **Stato** che a sua volta può cederle alla **Unione Europea**.

“Decisions should be taken as near as possible to the point of application”

Jacques Delors

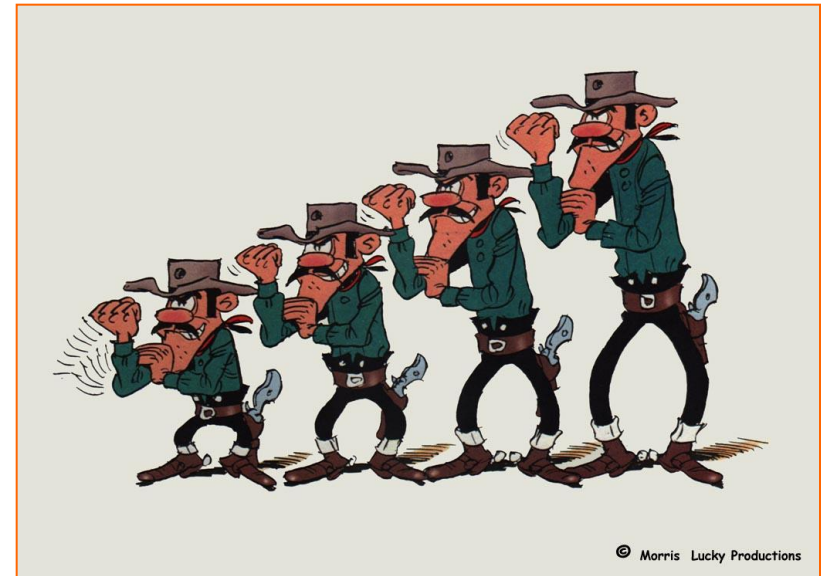
La protezione civile italiana

Il sistema di protezione civile del nostro Paese è fondato sulla conoscenza e la classificazione degli eventi.

Ma gli eventi non sono classificati in base alla loro **tipologia** o **intensità**, bensì sulla

«**competenza a intervenire**».

A - **B** - **C**



La “divisione dei compiti e delle responsabilità” tra le istituzioni pubbliche «dovrebbe» assicurare una collaborazione moderna, flessibile e distribuita, in grado di meglio gestire gli interventi.¹¹⁷

Vita da cani



Il Comune e il Sindaco



Perché il comune più degli altri?

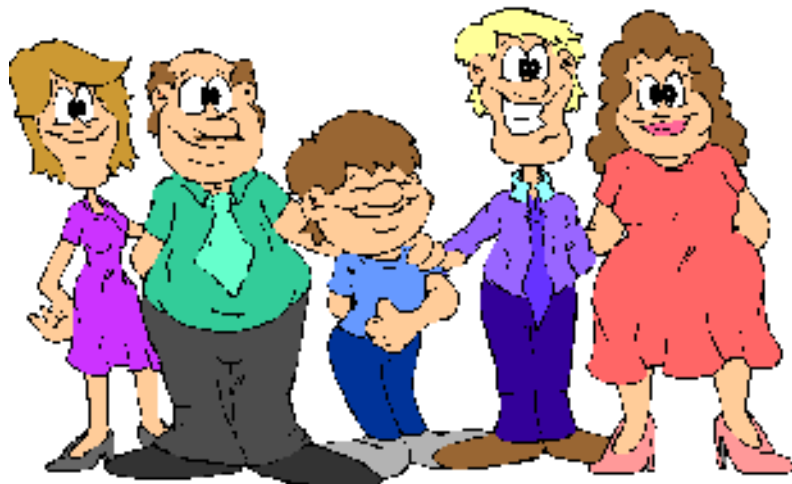


Per i cittadini contribuenti, la Protezione civile non può essere solo un Piano di Emergenza, ma molto di più. Il comune deve garantire

- **L'erogazione dei servizi**
- **La gestione dei procedimenti**
- **La tutela degli interessi diffusi**

La protezione civile deve costituire dunque un autentico “progetto sociale” del Sindaco per i suoi cittadini .

Ma perché proprio il comune?



Il **comune** è da sempre la cellula ideale di organizzazione della comunità, in grado di assicurare ai suoi membri i tre maggiori valori attesi:

- benessere
- qualità della vita
- sicurezza

Ma perché proprio il comune?



I valori - guida che accompagnano il rapporto tra cittadino e comune sono

- **Prossimità**
- **Autonomia**
- **Rappresentatività**
- **Responsabilità**

I compiti del Sindaco in materia di protezione dei cittadini

SINDACO		
Capo della Amministrazione	Autorità Comunale	Ufficiale di Governo
→ Assicura lo svolgimento della funzione fondamentale e l'erogazione di un servizio comunale indispensabile di protezione civile, secondo una programmazione vincolata al procedimento amministrativo. → Svolge le funzioni e i compiti di cui all'art. 108 del d.lgs. 112/98 e all'art. 6 della L. 225/92.	→ Effettua i primi interventi urgenti e di soccorso. → Emana atti ordinatori finalizzati alla protezione civile. → Emana provvedimenti contingibili ed urgenti per emergenze sanitarie e di igiene pubblica (art. 50 T.U.) → Informa la popolazione e gli altri enti preposti.	→ Assicura l'erogazione dei servizi indispensabili di competenza statale, e in particolare → Emana provvedimenti contingibili ed urgenti per motivi di pubblica incolumità e sicurezza urbana (art. 54 T.U.)

La funzione autoritativa



SINDACO

Autorità sanitaria

Autorità Pubblica Sicurezza

Autorità protezione civile

→ Legge 833/78

→ Legge 121/81

→ Legge 225/92



Perché il sindaco è “autorità comunale”?



Il Sindaco è **“Autorità Comunale di protezione civile”** perché la legge gli assegna direttamente dei compiti di salvaguardia e tutela primaria dell’incolumità dei cittadini.

Perché il sindaco è “autorità comunale”?



Il Sindaco è “*Autorità Comunale di protezione civile*” anche perché è **l'unico organo istituzionale** chiamato a esercitare una **COMPETENZA ORDINARIA** in “**tutte**” le quattro attività previste dalla legge organica:

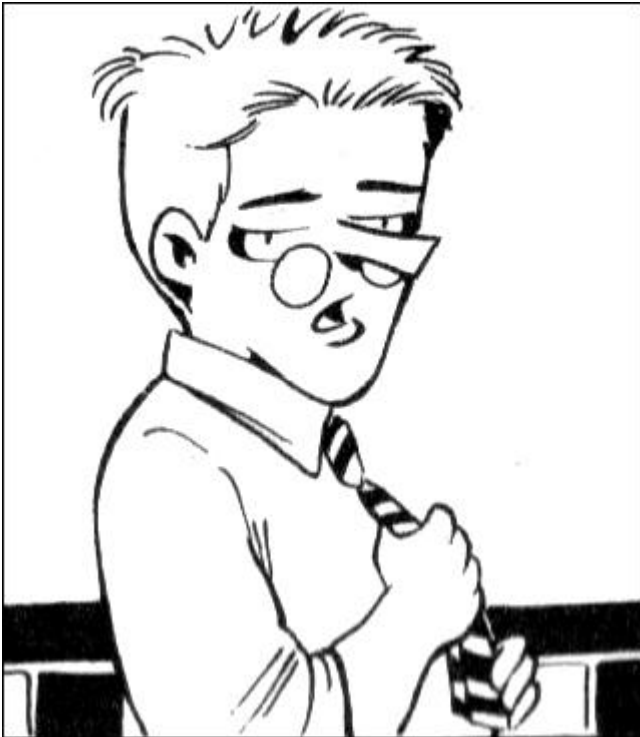
1.PREVISIONE

2.PREVENZIONE

3.SOCCORSO

4.SUPERAMENTO

Il ruolo del Sindaco



- conoscenza del territorio e dei suoi nemici (**previsione**)
- attività quotidiane svolte a favore del territorio e della popolazione (**prevenzione**)
- vicinanza ai luoghi colpiti in caso di necessità (**soccorso**)

Conoscenze, strumenti ed azioni che fanno del Sindaco la figura principale della nuova protezione civile, soprattutto all'interno di sistemi fondati su un forte meccanismo di **autogoverno** e sul perseguimento di obiettivi di **autoprotezione**.

Il sindaco è un «agente modello»

Il SINDACO, proprio per i poteri/doveri che ha, è titolare di una **posizione di garanzia**, ossia, nel suo ruolo di autorità comunale ha l'obbligo giuridico di impedire che un evento possa cagionare danni a soggetti deboli non in grado di meglio tutelarsi autonomamente.

Il SINDACO è un AGENTE MODELLO. Egli, quindi, dovrebbe adeguare la propria condotta non a quanto è percepibile in termini di ordinaria prevedibilità, ma utilizzando un grado di preoccupazione superiore a quello tipico del senso comune di fronte a certi tipi di evento. Un ben astratto e sfuggente concetto.



Zamberletti: **«La protezione civile si fa col pessimismo !!»**

IL“PATTO” COI CITTADINI



Rappresentatività diretta, prossimità e fiscalità locale sono i pilastri su cui si fonda il contratto stipulato fra eletto ed elettore

Funzioni del sindaco e attribuzioni delegate

Compito principale del sindaco è quello di raccordare, nel suo programma di lavoro, **tutte le funzioni** che nella protezione del cittadino lo coinvolgono per legge come protagonista diretto o come «sovrintendente»:

- Funzioni proprie del sindaco : art. 15 L. 225/92; art. 1 D.L. 180/98; art. 12 L. 265/99; art. 50 e 54 D.lgs 267/00).

- Funzioni proprie del comune : art. 15 L. 225/92; art. 108 D.lgs 112/98; art. 19 D.L. 95/13.



I doveri del sindaco

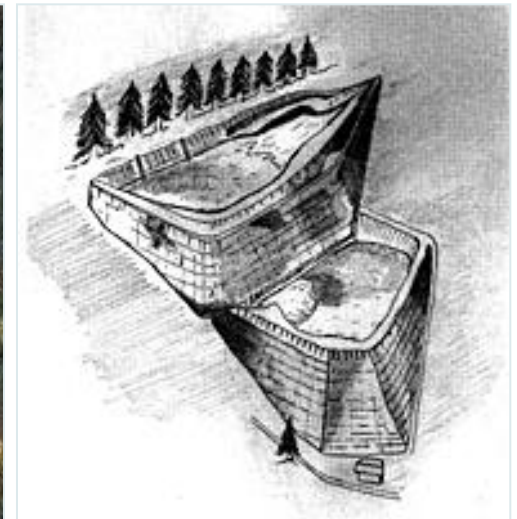
Per proteggere i suoi cittadini, al sindaco non è richiesto di fare miracoli prima, durante o dopo l'emergenza, né di improvvisarsi manager professionista dei disastri.



Tuttavia....

I compiti del sindaco

Il Sindaco ha il dovere primario di conoscere e riconoscere, meglio di ogni altro, i rischi presenti nel suo territorio



I compiti del sindaco

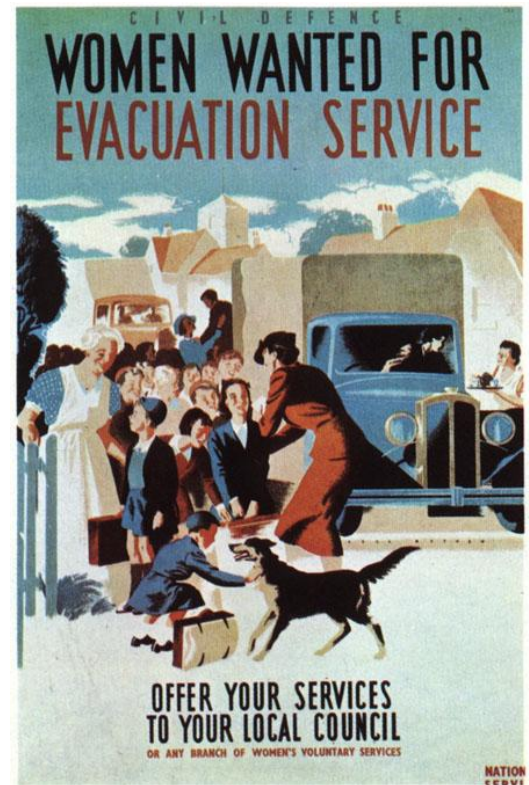
LA PREVENZIONE

**Un altro importante dovere assegnato dalla legge ai comuni e ai sindaci: la prevenzione territoriale.
Perché la gente si deve ritrovare così?**



I compiti del sindaco

Il Sindaco ha il potere e soprattutto il dovere supremo di proteggere direttamente la vita dei suoi cittadini.



I compiti del sindaco

Il comune deve essere il primo ente a scattare in soccorso in occasione di una emergenza



I compiti del sindaco



E' a lui che oggi
si chiede di
**avvisare la
popolazione** sui
pericoli derivanti
da calamità,
mediante lo
strumento del
piano comunale

La legge 265/99 - Il dovere di informazione

Legge 3 agosto 1999 n. 265

Articolo 12

1. **Sono trasferite al sindaco le competenze del prefetto** in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali, di cui all'articolo 36 del regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66.



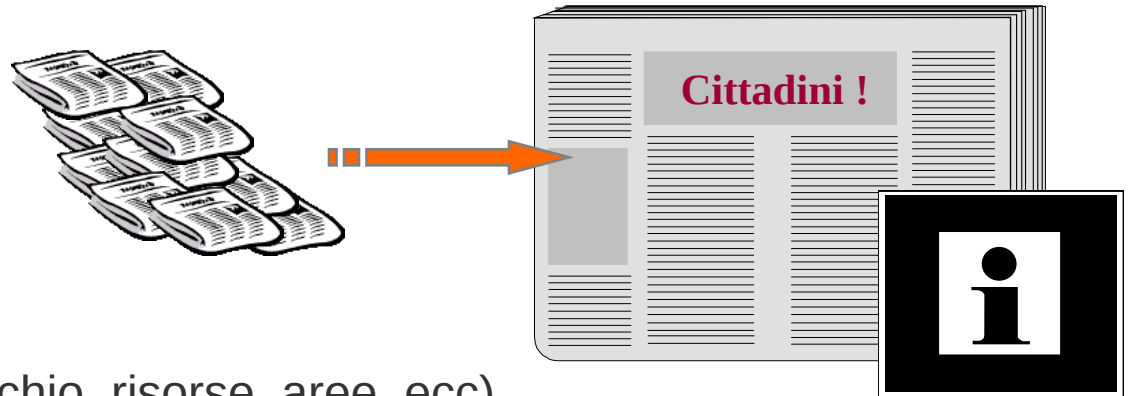
36. (Avvertimenti alla popolazione)

Allorché occorra informare le popolazioni di situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile, vi provvede il prefetto, **che si avvale dei mezzi tecnici da individuarsi nei piani provinciali di protezione civile**, e, in caso di urgenza, il sindaco.

L'informazione alla popolazione

Informazione alla popolazione: Previsione, Prevenzione, Soccorso

In tempo di pace



- Piano di Emergenza (rischio, risorse, aree, ecc)
- Comportamenti corretti

Durante l'emergenza

- evoluzione della situazione, organizzazione dei soccorsi, interventi di assistenza alla popolazione, disposizioni per la risistemazione nei centri
- accoglienza e tendopoli, segnalazioni di pericolo, operazioni di sopralluogo agli edifici danneggiati

I compiti del sindaco

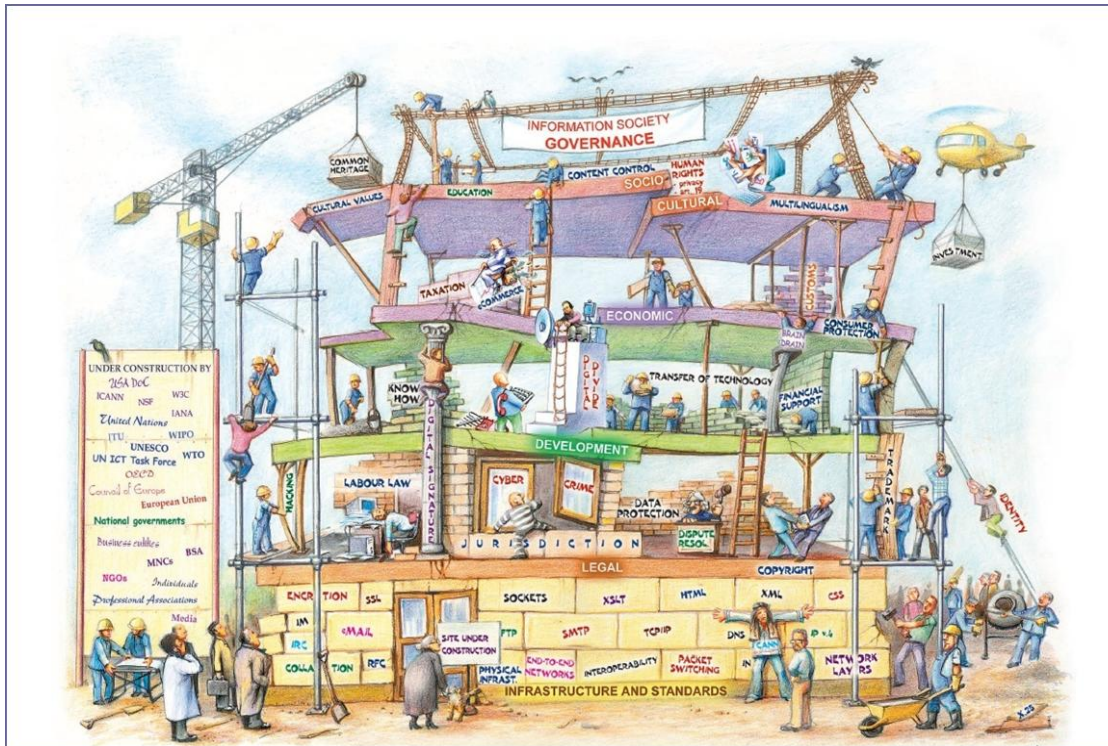
... c'è molto da fare. Ma quanti e quali sono i compiti del sindaco?

- Realizzare le attività di previsione
- Realizzare gli interventi di prevenzione
- Realizzare una struttura comunale
- Preparare le attività di emergenza
- Predisporre i piani comunali
- Effettuare i primi interventi urgenti
- Attivare i primi soccorsi alla popolazione
- Vigilare sull'attuazione dei servizi urgenti
- Utilizzare il volontariato comunale
- Informare la popolazione sui rischi
- Erogare un servizio ordinario di P.C.



In pochi anni si sono decuplicati

Il sistema complesso.



Ma il sindaco non è, non può rimanere solo in quest'opera.

Il sindaco fa parte di un sistema in cui convivono differenti ruoli e responsabilità istituzionali, operative e tecnico-scientifiche.

Sta ai piani di intervento disciplinare i compiti di ciascun attore.

Sta infine all'informazione pubblica e alla pratica addestrativa di tutti, il compito di migliorare sempre più l'efficacia delle azioni.

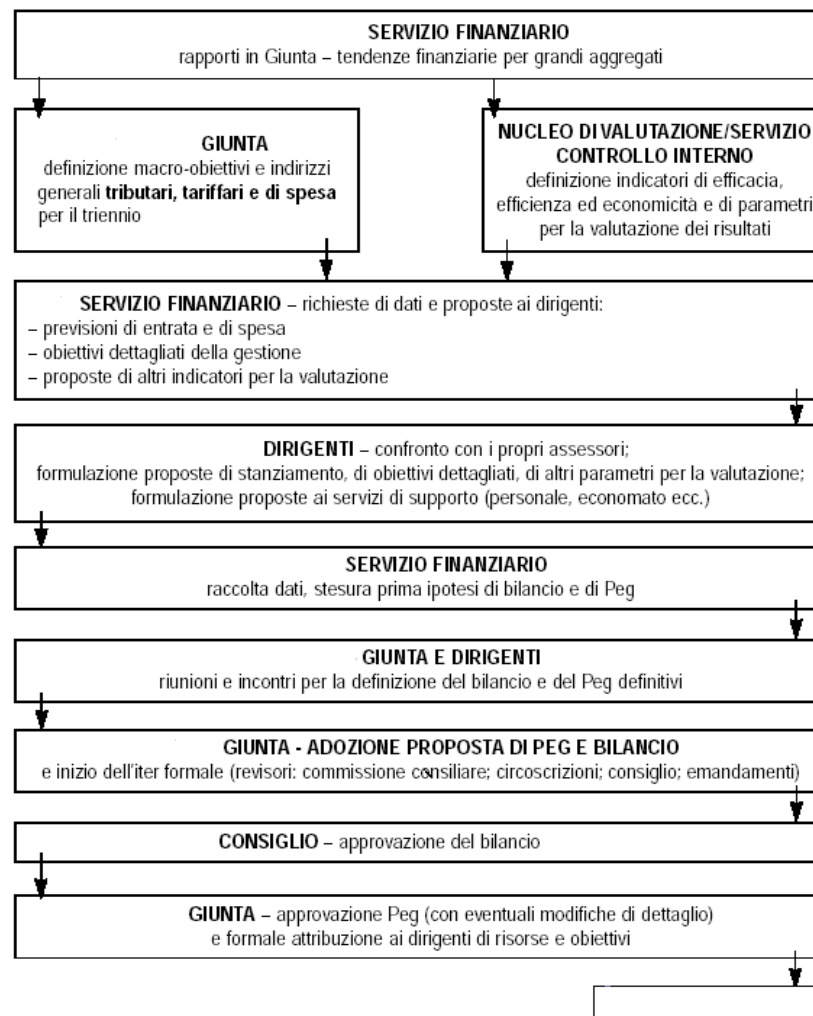
Le possibilità del Sindaco



Quali sono gli strumenti degli Enti Locali?

- Programma di mandato
- Bilancio di Previsione
- Piano Esecutivo di Gestione (PEG)

strumenti della programmazione idonei a scandire in modo pratico e ordinato le attività di protezione civile del comune nel tempo ordinario.



E ora?



L'emergenza

I problemi di un sindaco in emergenza



L'alterazione del rapporto di equilibrio. LA CALAMITA'

- “In senso astratto si può definire la calamità come un evento inevitabile, irresistibile ed imprevedibile, causato da agenti naturali o anche umani, che produce danni ad una pluralità di persone o di cose ed **in maniera così rilevante da richiedere l'intervento indilazionabile della pubblica amministrazione**, mediante norme di carattere eccezionale volte sia ad un'azione di pronto intervento, sia, successivamente, ad un'azione di riparazione e ripristino dei beni danneggiati, sia all'assistenza alle popolazioni colpite.

Corte dei Conti



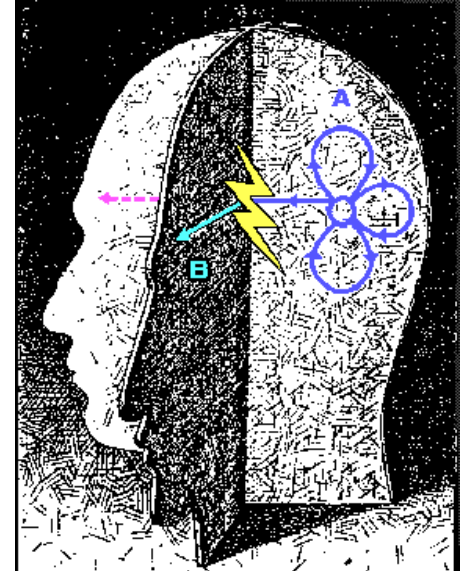
Le tre domande del cittadino in emergenza

- PERCHE' E' SUCCESSO?
- SUCCEDERA' ANCORA?
- COSA FA CHI GOVERNA?

La percezione pubblica del disastro

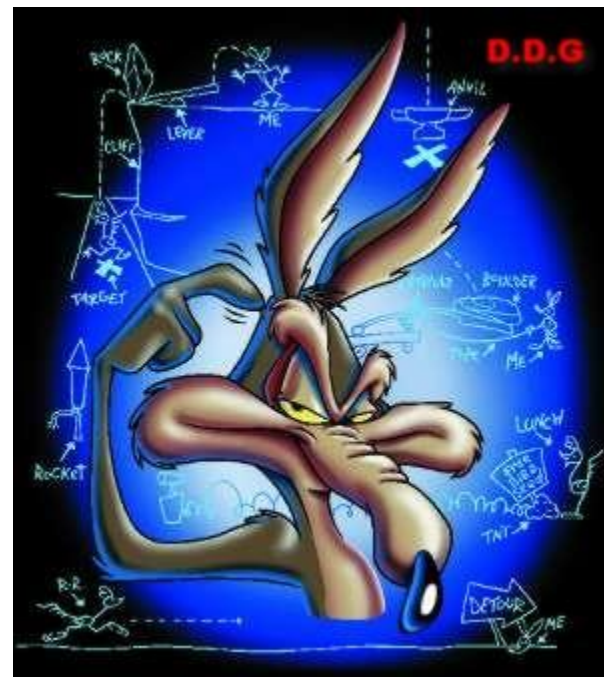
Secondo Bland (1995):

"In public relations terms the real crisis is not what has actually happened; it is what people think has happened".



I tre dubbi dell'emergenza

- CHI DECIDE?
- CHI PAGA?
- CHI RISPONDE?



Cosa succede di solito a un sindaco colpito?

- ❑ Ampi strati di popolazione da assistere
- ❑ Presenza numerosa di anziani e bambini
- ❑ Rottura delle comunicazioni telefoniche
- ❑ Interruzioni all'alta tensione elettrica
- ❑ Guasti gravi alla bassa tensione elettrica
- ❑ Acquedotto: tubazioni, pompe, falde
- ❑ Esondazioni dei fiumi e frane diffuse
- ❑ Presenza di rifiuti, macerie e detriti
- ❑ Gravi problemi igienico - sanitari
- ❑ Interruzione dei servizi essenziali
- ❑ Panico e disagio fra la popolazione
- ❑ Carenze di generi di prima necessità



I compiti del sindaco

STRUMENTI GIURIDICO-AMMINISTRATIVI A DISPOSIZIONE DEL SINDACO IN EMERGENZA

SINDACO

Evento di tipo A

Gestione ordinaria e in economia dell'evento (Regolamenti comunali)

Poteri straordinari
(art. 15 + art. 108)

Ordinanze C & U.
derogatorie, a protezione diretta dell'incolumità

Evento di tipo B

Gestione ordinaria dell'evento (regolamenti comunali)

Poteri straordinari
(art. 15 + art. 108)

Ordinanze C & U.
derogatorie, a protezione diretta dell'incolumità

Evento di tipo C

Gestione ordinaria dell'evento (Regolamenti comunali)

Poteri straordinari
(art. 15 + art. 108)

Ordinanze C & U.
derogatorie, a protezione diretta dell'incolumità

Poteri derogatori
derivanti da **O.C.D. P.C.**
(art. 5 L. 225)



Cosa prevede il Testo Unico?

- Articolo 149 comma 6^a D.lgs 18.8.2000 n. 267
- *“Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali”*



**EMERGENZA
tipo C**

L'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile

MODULARIO
P. C. M. 198

MOD. 3



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

L'Ordinanza del C.D.P.C., che prima della legge 100/12 veniva firmata dal Presidente del Consiglio, è uno strumento eccezionale, disciplinato dall'articolo 5 della legge 225, la cui funzione è quella di favorire ed accelerare il più possibile il superamento dell'emergenza. Essa può essere emanata solo per esigenze di protezione civile, di norma a seguito di dichiarazione di "Stato di emergenza", e generalmente contiene:

- ▶ Finanziamenti immediati per la gestione economica dell'emergenza.
- ▶ Agevolazioni e ristori per i privati danneggiati.
- ▶ Risorse per la ricostruzione pubblica.
- ▶ D deroghe a svariate normative per facilitare e accelerare le procedure gestionali.
- ▶ Provvedimenti urgenti a tutela della popolazione

Le ordinanze di protezione civile ex art. 5

Le ordinanze di protezione civile ex art. 5 consentono al Sindaco di

- Ottenere le provvidenze economiche con cui finanziare gli interventi urgenti;
- Agire in un regime derogatorio efficacissimo per la gestione dell'emergenza;
- Esercitare con pienezza di poteri le attribuzioni dell'art. 15 della legge 225/92;
- Dare risposte operative e amministrative non consentite nell'ordinario;
- Garantire ristori economici e agevolazioni fiscali e burocratiche ai privati;
- Gestire l'amministrazione locale per qualche tempo con maggiore flessibilità;
- Sospendere temporaneamente le principali scadenze amministrative comunali;
- Mettere il comune al riparo da possibili sbilanci o dissesti finanziari;
- Organizzare la ricostruzione e il suo più puntuale ed efficace finanziamento;

IMPORTANTE: Per garantire la migliore conduzione possibile dell'emergenza da parte dei poteri locali, l'Ordinanza del C.D.P.C. non va da questi attesa messianicamente. La sua elaborazione va, anzi, governata da Regione ed EE.LL., attraverso la segnalazione puntuale e tempestiva delle diverse necessità gestionali per un loro inserimento nel testo originale. Ciò eviterà ritardi e obbligo di interventi successivi con ulteriori ordinanze.

Quali le deroghe importanti che servono ai sindaci ?

MODULARIO
P. C. M. 198

MOD. 3



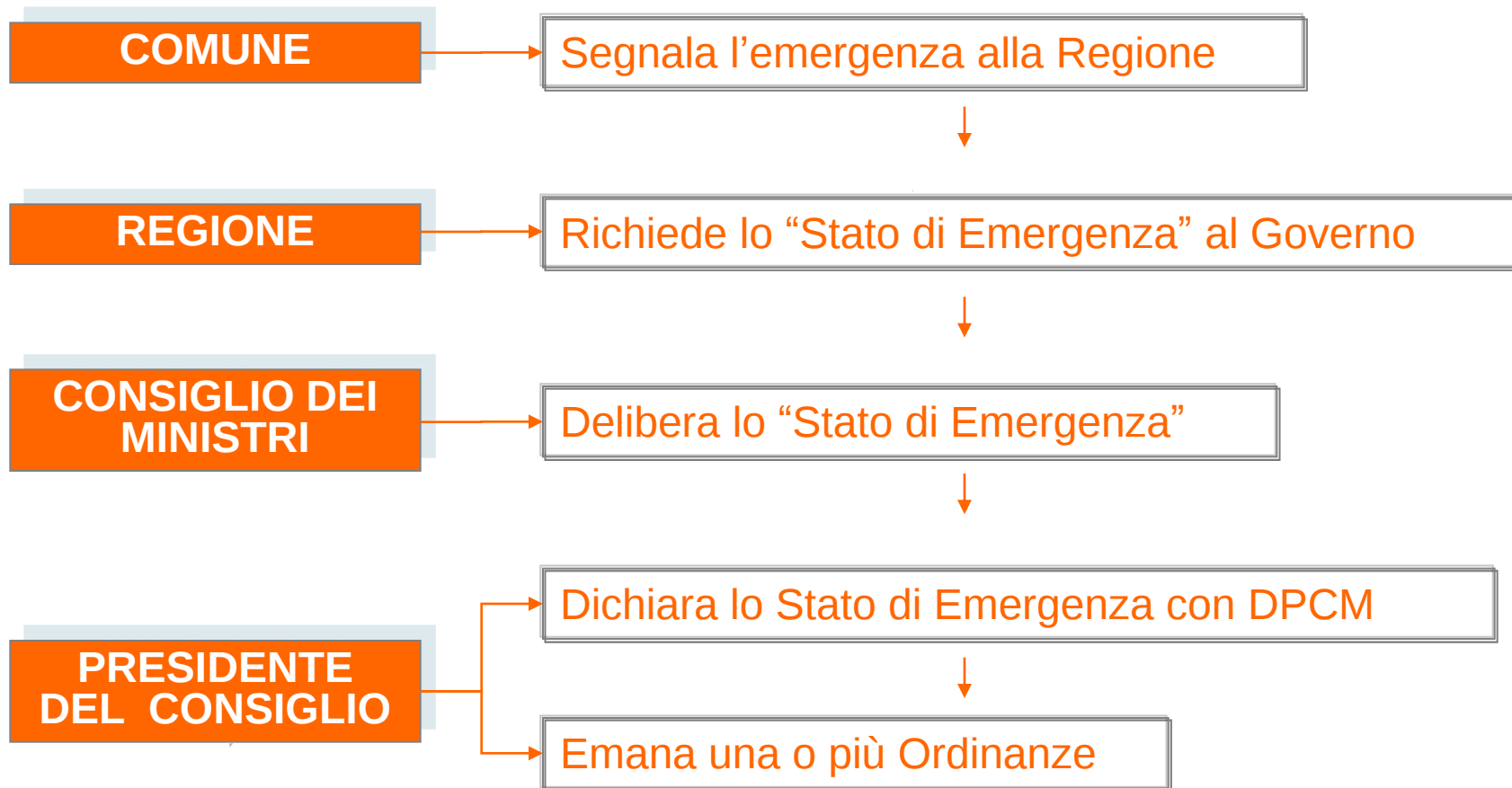
Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

- ☐ Legge sugli appalti
- ☐ Testo Unico
- ☐ Scadenze finanziarie di bilancio
- ☐ Permessi agli amministratori
- ☐ Divieto di assunzione
- ☐ Norme vincolanti (L. 241/90, D.lgs. 165/01)
- ☐ Escavazione dei fiumi
- ☐ Patto di stabilità interno
- ☐ V.I.A. , vincoli urbanistici e di parco
- ☐ Norme regionali
- ☐ Contratti di lavoro



Procedure della dichiarazione di “Stato di emergenza” (art. 5)



Come si richiede lo stato di emergenza

COMUNE di _____

Provincia di _____

- Alla Regione _____

e p.c. - Al Dipartimento della Protezione Civile

e p.c. - Al Prefetto di _____

Oggetto: Richiesta dichiarazione stato di emergenza.

Attesa gravissima situazione determinatasi, causa evento _____ del _____
_____, che ha interessato il territorio comunale, e riscontrata l'impossibilità di
fronteggiare l'evento con mezzi e poteri ordinari, si rappresenta l'urgente necessità di
richiedere al competente organo la "dichiarazione di stato emergenza", ai sensi
dell'articolo 5, comma 1, della legge 24.2.1992 n. 225. L'area interessata comprende le
frazioni/località di _____. E' in corso l'accertamento e la
valutazione dei danni, stimati provvisoriamente nel modo seguente:

In attesa di ulteriori opportune determinazioni si richiede, ai sensi dell'art. 15
comma 4 della sopracitata legge 225/92, l'impiego di forze e risorse aggiuntive per
l'affrontamento dell'emergenza. Si comunica altresì di aver provveduto, ai sensi
dell'art. 15 comma 3 della medesima Legge 225/92, a garantire i primi interventi di
soccorso e di assistenza a favore delle popolazioni colpite.

li _____

IL SINDACO

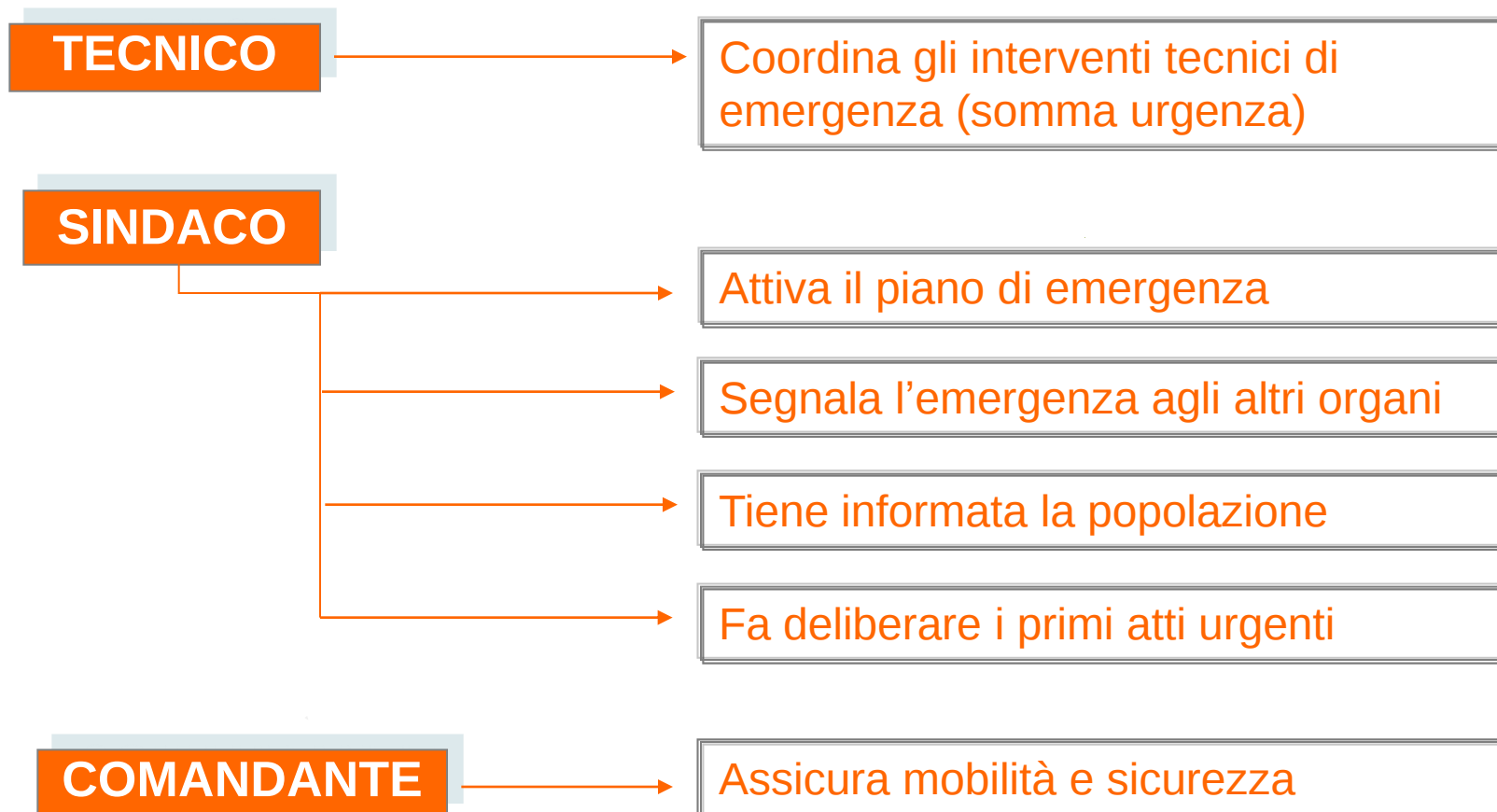
Principali elementi della gestione emergenziali

Quali sono le principali attività da garantire in un comune in emergenza ?



1. Manovre di bilancio ove possibile
2. Gestione di interventi in economia
3. Attività di raccordo e coordinamento
4. Censimento dei danni
5. Superamento e riorganizzazione
6. Piani di intervento per la ricostruzione

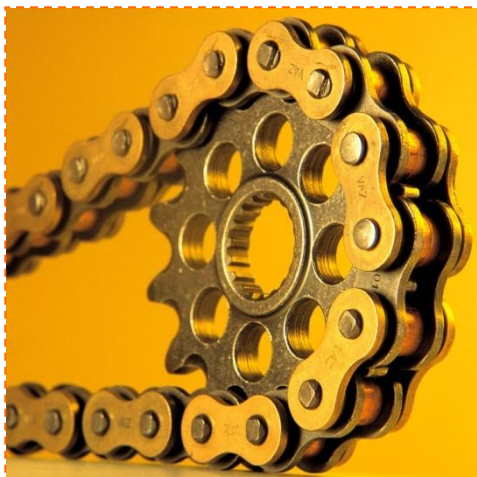
Priorità gestionali dell'emergenza



Il coordinamento e il raccordo politico

La performance del sindaco

Il sindaco di un comune impegnato in protezione civile non deve mai dimenticare alcuni obiettivi irrinunciabili della gestione emergenziale:



- ▶ Far girare e convivere le risorse professionali e umane coinvolte nel sistema dei soccorsi.
- ▶ Incitare la popolazione a tenere alto il morale.
- ▶ Guidare efficacemente il comune verso il ritorno alla normalità nei servizi cittadini.
- ▶ Impegnarsi in una intensa attività di management e di comunicazione istituzionale e pubblica.

Gestire un'emergenza di protezione civile in Comune

*Il **principale obiettivo del sindaco in emergenza** è garantire sempre e comunque nelle prime 72 ore, anche in assenza di aiuti sovraordinati, i più importanti ed urgenti interventi di*



- ▶ *Rimozione dei pericoli principali o residui.*
- ▶ *Prima assistenza alla popolazione colpita.*

Gestire in un comune un'emergenza di protezione civile

I principali ostacoli del sindaco in emergenza possono essere:

- ▶ *l'inevitabile sensazione di inadeguatezza personale rispetto ai compiti richiesti,*
- ▶ *l'atavico timore di essere abbandonati dagli enti sovraordinati;*
- ▶ *l'eventuale scarsa propensione a comunicare*
- ▶ *la preparazione tecnica approssimativa*



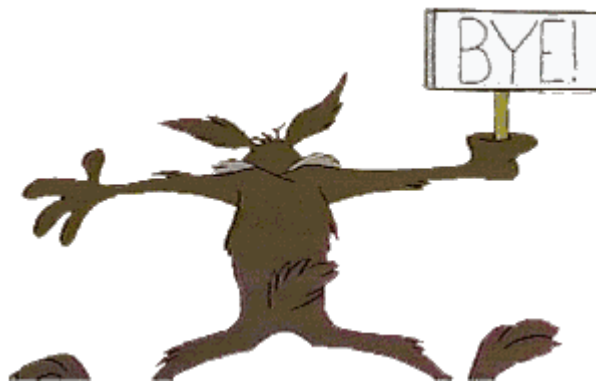
Studia più che puoi e poi fai quel che vuoi !



.....Fate un salto,
fatene un altro.
Se non ci arrivate
riprovate domattina,
vedrete che ogni giorno
un poco si avvicina
il dolce frutto;
l'allenamento è tutto ...

Gianni Rodari

Grazie.



lorenzo.alessandrini@protezionecivile.it